

भारतीय शासन एवं राजनीति

[INDIAN GOVERNMENT AND POLITICS]

डॉ. पुखराज जैन

अध्यक्ष, स्नातकोत्तर राजनीतिशास्त्र विभाग

राजकीय बांगड़ महाविद्यालय, पाली

एवं

डॉ. बी. एल. फड़िया

एसोसिएट प्रोफेसर

राजनीति विज्ञान विभाग

जोधपुर विश्वविद्यालय, जोधपुर

1990



साहित्य भवन : आगरा

भूमिका

प्रस्तुत पुस्तक की रचना एम० फिल०, एम० ए० तथा बी० ए० (ऑनर्स) राजनीति विज्ञान के विद्यार्थियों के लिए की गयी है और यह उत्तर भारत के अधिकांश विश्वविद्यालयों के तत्सम्बन्धी पाठ्यक्रम को समाविष्ट करती है।

‘भारतीय शासन एवं राजनीति’ पुस्तक का पष्ठम् संस्करण पाठकों के सम्मुख प्रस्तुत करते हुए हम अत्यन्त हर्ष हो रहा है। एक वर्ष की अवधि बीतने के पूर्व ही पुस्तक का पचम संस्करण समाप्त हो जाना पाठकों द्वारा पुस्तक की उपयोगिता स्वीकार किये जाने का परिचायक है। प्रस्तुत संस्करण पूर्णतया परिमार्जित और संशोधित है।

संविधान द्वारा कुछ मूलभूत सिद्धान्तों और प्रशासनिक एवं प्रतिनिधि संस्थाओं के एक संरचनात्मक ढाँचे की व्यवस्था की जाती है लेकिन यह संरचनात्मक ढाँचा व्यावहारिक राजनीति की परिस्थितियों से परिचालित होता है और उसमें निरन्तर विकासशीलता की स्थिति होती है। व्यावहारिक राजनीति के तनाव और दबाव ही उसे सजीवता और शक्ति प्रदान करते हैं अथवा उसकी दुर्बलता के कारण वनते हैं। पिछले दो दशक में तो भारतीय राजनीति का घटनाचक्र निरन्तर और बहुत अधिक तीव्र गति से परिवर्तित होता रहा है तथा इस घटनाचक्र का विश्लेषण किये बिना संवैधानिक ढाँचे की मीमांसा करना सम्भव नहीं है, अतः मूल संवैधानिक ढाँचे को आधार बना कर और व्यावहारिक राजनीति के निरन्तर बदलते हुए परिप्रेक्ष्य को दृष्टि में रखते हुए संविधान तथा सरकार के वास्तविक व्यावहारिक अध्ययन का प्रयास किया गया है। पुस्तक का प्रत्येक अध्याय ‘संविधान’, ‘सरकार’ या ‘राजनीति’ के किसी विशिष्ट पहलू की विश्लेषणात्मक-आलोचनात्मक विवेचना प्रस्तुत करता है।

पिछले लगभग एक दशक में भारतीय राजनीति का समस्त घटनाक्रम बहुत अधिक विवाद का विषय रहा है। हमने इस विवादास्पद राजनीतिक घटनाचक्र के सम्बन्ध में निष्पक्ष और सन्तुलित दृष्टिकोण अपनाने की चेष्टा की है।

पुस्तक में विषय की ‘आद्योपान्त’ (Up-to-date) विवेचना प्रस्तुत करने का प्रयास किया गया है। मौलिक अधिकार, संवैधानिक सशोधन, राजनीतिक दल, चुनाव आदि के प्रसंग में विशेष रूप से इस बात को दृष्टि में रखा गया है कि पाठक नवीनतम संवैधानिक एवं राजनीतिक स्थिति का परिचय प्राप्त कर सकें।

पिछले दो दशक में भारतीय शासन और राजनीति के विभिन्न पहलुओं पर अग्रगण्य भाषा में कुछ विशिष्ट रचनाएँ प्रकाशित हुई हैं। पुस्तक के लेखन में इन सभी रचनाओं और पत्र-पत्रिकाओं में प्रकाशित विभिन्न लेखों को दृष्टि में रखा गया है। इस प्रसंग में हम ग्रेनविल ऑस्टिन, एफ० जे० बैले, मारकुस फ्राण्डा, आमण्ड और कोलमैन, नारमन डी० पामर, रॉबर्ट एल० हार्डप्रेव, मायर्स वीनर, मॉरिस जौन्स, रजनी कोठारी, के० सदानन्द हेगडे, डॉ० इकवाल नारायण, डॉ० बी० आर० मेहता, डॉ० हरिमोहन जैन और डॉ० श्रीराम माहेश्वरी के प्रति आभार व्यक्त

विषय-सूची

अध्याय

पृष्ठ-संख्या

1. भारतीय राजनीति के अध्ययन के विभिन्न दृष्टिकोण (Approaches to the Study of Indian Politics)	1
2. भारतीय संविधान सभा—रचना और दृष्टिकोण (Indian Constituent Assembly—It's Structure and Approach)	13
3. भारतीय संविधान के स्रोत एवं विशेषताएँ (Sources and Salient Features of the Indian Constitution)	33
4. भारतीय राजनीतिक व्यवस्था के दार्शनिक आधार तत्व . संविधान की प्रस्तावना के विशेष सन्दर्भ में (Philosophical Postulates of Indian Political System with Special Reference to the Preamble)	50
5. भारतीय राजनीति का समाजशास्त्रीय एवं परिस्थितीय आधार (Sociological and Ecological Bases of the Indian Politics)	59
6. संसदीय प्रणाली का भारतीय प्रतिमान : संसदीय व्यवस्था के सिद्धान्त और व्यवहार के विशेष सन्दर्भ में : 1980 के दशक में अवतरित भारतीय राजनीतिक व्यवस्था (India's Parliamentary Model : With Special Reference to the Theory and Practice of Parliamentary Government : The Emerging Political System in the Eighties)	69
7. भारतीय राजनीतिक व्यवस्था का स्वरूप (The Nature of the Indian Political System)	85
8. भारतीय संघ व्यवस्था का स्वरूप (Indian Federal System . Nature)	103
9. भारतीय संघ व्यवस्था में केन्द्र-राज्य सम्बन्ध (Centre-State Relation in Indian Federal System)	123
परिशिष्ट : केन्द्र-राज्य सम्बन्धों पर सरकारिया आयोग प्रतिवेदन (Sarkaria Panel Report on Centre-State Relations)	142
10. नियोजित आर्थिक विकास और भारतीय राजनीति : संघवाद के विशेष सन्दर्भ में (Planned Economic Development and Politics in India With Special Reference to the Indian Federal System)	147
11. दलीय व्यवस्था एवं दलीय संघवाद (Party System and Indian	161
12. भारत में राज्य स्वायत्तता की माँग (Demand for State A . . . of the Federal System)	

13. भारतीय संविधान का दर्शन : मौलिक अधिकार (The Philosophy of the Constitution : Fundamental Rights)	186
14. भारतीय संविधान का दर्शन : राज्य नीति के निर्देशक तत्व (The Philosophy of the Constitution : Directive Principles of State Policy)	213
15. भारतीय संविधान का दर्शन : धर्म निरपेक्षता (The Philosophy of the Constitution : Secularism)	229
16. संविधान संशोधन एवं सामाजिक आर्थिक परिवर्तन (The Constitutional Amendments and Socio Economic Change)	237
17. भारतीय राष्ट्रपति : निर्वाचन पद्धति और राष्ट्रपति चुनाव की राजनीति (Indian President . Election Method and Politics of Presidential Election)	265
18. राष्ट्रपति की शक्तियाँ : उभरती स्वरूप (Powers of the President . Emerging Nature)	281
19. राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री : सम्बन्धों का एक अध्ययन (The President and the Prime Minister : A study of Relationships)	309
20. भारत में संघीय मन्त्रिपरिषद् : उभरती भूमिका (The Union Council of Ministers in India . Emerging Role)	317
21. भारत में प्रधानमंत्री का पद तथा स्थिति : प्रधानमन्त्रीय शासन की अवधारणा (The office and the position of the Prime Minister in India . The concept of Prime Ministerial System)	327
22. भारतीय संसद तथा उसका कार्यकरण (The Indian Parliament and its Working)	350
23. सर्वोच्च न्यायालय तथा न्यायिक पुनर्विलोकन (Supreme Court and Judicial Review)	395
24. भारत में नौकरशाही : स्वरूप एवं भूमिका (Bureaucracy in India : Role and Nature)	430
25. संघीय लोकसेवा आयोग : संगठन, शक्तियाँ और भूमिका (The Union Public Service Commission : Organisation, Powers and Role)	450
26. भारत में राष्ट्रीय राजनीति : उभरती प्रवृत्तियाँ (Emerging Trends in National Politics in India)	464
27. राज्य-राजनीति में राज्यपाल की भूमिका (The Role of Governor in State Politics)	483
28. राज्य मन्त्रिपरिषद् तथा राज्य-राजनीति में मुख्यमंत्री (The Council of Ministers and the Office of the Chief Minister in State Politics)	506
29. राज्य विधानमण्डल और उसकी कार्य-प्रणाली (State Legislature and its Working)	517
30. भारत में राज्यों की राजनीति : उभरती प्रवृत्तियाँ (State Politics in India : Emerging Trends)	531

31. भारत में दलीय व्यवस्था का स्वरूप (Nature of the Party System in India)	346
32. भारत में प्रमुख राष्ट्रीय दलों की विचारधारा व कार्यक्रम (Ideology and Programme of the Major National Parties in India)	561
33. भारत में क्षेत्रीय और राज्य स्तर की पार्टियाँ (Regional and State Parties in India)	595
34. भारतीय राजनीति में दबाव समूह (Pressure Groups in Indian Politics)	606
35. भारत में निर्वाचन आयोग : संगठन, कार्य एवं भूमिका (The Election Commission in India : Organisation, Functions and Role)	628
36. भारत में चुनावी राजनीति और मतदान व्यवहार (Electoral Politics and voting Behaviour in India)	635
37. भारत में चुनाव सुधार : कतिपय सुझाव (Electoral Reforms in India : suggestions)	684
38. भारत में पंचायती राज की राजनीति (Politics of Panchayati Raj in India)	698
39. भारतीय राजनीति : भाषा और शैली (Indian politics Idioms and Style)	716
40. भारत की राजनीतिक संस्कृति (Political Culture of India)	722
41. जाति और भारतीय राजनीति (The Caste and Indian Politics)	736
42. भारतीय राजनीति में साम्प्रदायिकता और धर्म (Communalism and Religion in Indian Politics)	749
43. भारतीय राजनीति में क्षेत्रीयतावाद : पंजाब और असम आन्दोलन के विशेष संदर्भ में (Regionalism in Indian Politics : With Special Reference to Punjab and Assam Movement)	763
44. भारतीय राजनीति में भाषा (Language in Indian Politics)	790
45. भारत में अल्पसंख्यकों तथा अनुसूचित जातियों की राजनीति (Politics of Minorities and Scheduled Castes)	797
46. भारत में दल-बदल की राजनीति (Defection Politics in India)	815
47. भारत में मिली-जुली सरकारों की राजनीति (Coalition Politics in India)	831
48. लोकतन्त्र और राष्ट्रीय एकीकरण (Democracy and National Intergration)	852
49. भारत में आन्दोलन एवं हिंसा की राजनीति (Politics of Agitation-Cum-Violence in India)	863

अध्याय	पृष्ठ-संख्या
50. भारत में औद्योगिक प्रतिष्ठानों की राजनीति : मजदूर संगठनों और बहुराष्ट्रीय निगमों के विशेष सन्दर्भ में (Politics of Industrial Sector in India : With Special Reference to the Politics of Trade Unions and Multi-Nationals)	875
51. भारत में कृषक समाज से सम्बन्धित राजनीति : भूमि सुधार आन्दोलनों और किसान आन्दोलनों की राजनीति के विशेष सन्दर्भ में (Politics of Agrarian Sector : With Special Reference to the Politics of Land Reforms and Peasant Movements)	898
52. भारत में पुलिस प्रशासन : कानून और व्यवस्था के सन्दर्भ में (Police Administration in India : The Context of Law and Order Problems)	920
53. भारत की विदेश नीति : विश्व राजनीति में भारत (The Foreign Policy of India : India in World Politics)	942
54. भारत में लोकतान्त्रिक व्यवस्था : सबल और दुर्बल पक्ष (The Democratic System in India : The Strong and Weak Points)	974
55. भारत में संसदीय लोकतन्त्र का विकल्प : अध्यक्षीय लोकतन्त्र का मॉडल (Alternative of Parliamentary Democracy in India : Model of Presidential Democracy)	985
प्रश्न (Questions)	998

1

भारतीय राजनीति के अध्ययन के विभिन्न दृष्टिकोण [APPROACHES OF THE STUDY OF INDIAN POLITICS]

भारत एक महत्वपूर्ण लोकतन्त्रात्मक देश है। मानव सभ्यता के पाँच हजार वर्ष से भी पुराने इतिहास में कभी भी, कभी भी इतने व्यापक पैमाने पर लोकतान्त्रिक प्रयोग नहीं चला, जैसा कि भारत में स्वाधीनता के बाद से चल रहा है। जनतन्त्र के परिप्रेक्ष्य में भारत की महत्ता का अहसास पश्चिम में अधिक है। टेक्सास विश्वविद्यालय के डॉ॰ रोस्टोव का यह कथन उल्लेखनीय है कि “दूसरे महायुद्ध के बाद की सबसे आश्चर्यजनक घटना भारत में लोकतन्त्र का कायम रहना है।” प्रसिद्ध इतिहासकार प्रो॰ थाम्पसन का यह कथन भी गौर करने लायक है कि “भारत केवल स्वयं की दृष्टि से ही एक महत्वपूर्ण देश नहीं है वरन् वह समस्त विश्व में लोकतन्त्र के भविष्य की दृष्टि से भी सर्वाधिक महत्वपूर्ण देश है। ऐसी स्थिति में यदि भारत कभी पुनः निरंकुश पंजो में जकड़ा जाता है तो यह मानव इतिहास की सबसे बड़ी पराजय होगी।”

पिछले 45 वर्षों से भारत में सर्वैधानिक शासन-व्यवस्था के तहत लोकतन्त्रात्मक राजनीति का प्रयोग चल रहा है। भारत की गणना ‘तीसरे विश्व के राज्यों में’ अथवा ‘विकासशील देशों’ की श्रेणी में की जाती है। आमतौर से देखने में आता है कि तीसरे विश्व के नवीदित स्वतन्त्र राज्य कुछ मामलों में अपने को उससे भी अधिक नया मानते हैं, जितने कि वे वास्तव में होते हैं, और कुछ मामलों में वे जितने पुराने होते हैं, उससे भी अधिक पुराना मानते हैं। भारत को यह विशेषता रही है कि वह निरन्तरता और परिवर्तन के बीच तालमेल बँधाने का अभ्यस्त है, और पुरातनता व नवीनता दोनों प्रकार के स्वप्नों के मोह से मुक्त रहा है।

भारत में राजनीति मुख्यतः राष्ट्र-निर्माण और देश की एकता को बनाये रखने की राजनीति है। किसी भी परिवर्तन को इस दृष्टि से देखा जाता है कि उससे राष्ट्र की एकता को बल मिलेगा या नहीं। राजनीतिक स्थिरता की कुंजी सामाजिक व्यवस्था रही है। अब यह सामाजिक व्यवस्था विखण्डित हो रही है और बदल रही है। भारतीय नेताओं के सामने यह चुनौती है कि यदि टूटती हुई सामाजिक संस्थाओं की जगह नयी संस्थाएँ स्थापित नहीं की गयी, यदि नये अवसर प्रस्तुत नहीं किये गये और नयी मान्यताओं और मूल्यों की स्थापना नहीं की गयी तो राजनीतिक विकास के अवरोध होने के साथ-साथ राजनीतिक व्यवस्था टूटने की स्थिति में आ सकती है।

दृष्टिकोण से अभिप्राय (APPROACH : MEANING)

दृष्टिकोण या उपागम के अन्तर्गत समस्याओं या प्रश्नों के चुनाव में प्रयुक्त कसौटियाँ और अनुसन्धान के लिए ली गयी आधार सामग्री आती है। दूसरे शब्दों में, दृष्टिकोण का अर्थ है

मानको का एक समूह जिसके आधार पर सैद्धान्तिक विचार-विमर्श के लिए प्रश्न और आधार सामग्री लेने या छोड़ने का निर्णय किया जाता है। किसी भी घटना के अध्ययन के लिए अनेको दृष्टिकोण हो सकते हैं। किसी दृष्टिकोण की सर्वग्राह्यता सब तथ्यों को अपने ही परिप्रेक्ष्य में देखती है और जिस घटना के बारे में यह विचार करती है उस घटना की व्याख्या भी उसी दृष्टिकोण से करती है। दृष्टिकोण का अगला चरण 'सिद्धान्त' (Theory) कहलाता है। जब दृष्टिकोण का कार्य विचाराधीन विषय के बारे में समस्याओं और आधार सामग्री के चुनाव से आगे निकल जाता है तब दृष्टिकोण सिद्धान्त का रूप ले लेता है। कुछ लोग सिद्धान्त शब्द का प्रयोग किसी विवेचन या दृष्टिकोण के लिए करते हैं जबकि अन्य लोग इसे 'व्याख्या की चरम परिणति' कहकर पुकारते हैं।

दृष्टिकोण को अनेक नामों से पुकारा जाता है तथा उपागम, परिप्रेक्ष्य, दृष्टिविन्दु, पद्धति, आदि। दृष्टिकोण या उपागम की धारणा बड़ी सरल है। प्रत्येक व्यक्ति किसी-न-किसी प्रकार के दृष्टिकोण से काम लेता रहता है। यह मनुष्य के मन, बुद्धि और आँख की तरह से है। प्रत्येक व्यक्ति विशेष दृष्टि या विचार के अनुसार ही जगत की वस्तुओं या व्यक्तियों को देखता है। वह उन्हीं व्यक्तियों को देखता है जो उससे सम्बद्ध होती हैं शेष वस्तुओं की ओर वह ध्यान नहीं देता। एक विद्यार्थी द्वारा देखी जाने वाली वस्तुएँ किसी दुकानदार या राजनेता की दृष्टि से भिन्न होती हैं। यह सब उसके उपागम, दृष्टिकोण या परिप्रेक्ष्य की भिन्नता के कारण होता है। राजनीतिक जगत की वस्तुएँ एवं व्यक्तित्व सामाजिक परिवेष्टन में घुले-मिले होते हैं उन्हें देखने वाले विश्लेषकों या प्रेक्षकों के अपने-अपने उपागम होते हैं। कोई भारतीय राजनीति को ऐतिहासिक पृष्ठभूमि से देखता है, कोई कानूनी दृष्टिकोण से, तो कोई राजनीतिक विकास के परिप्रेक्ष्य से। राजनीति का स्वरूप पूर्व निर्धारित नहीं होने तथा एक सामान्य राजनीतिक सिद्धान्त का अभाव होने से अनेक उपागमों (Approaches) का होना स्वाभाविक है।

ईजाक के अनुसार दृष्टिकोण राजनीतिक गवेषणा में, राजनीतिक घटनाओं के अध्ययन के लिए सामान्य रणनीति या ब्यूह-रचना (Strategy) है। मर्टन के अनुसार दृष्टिकोण में सर्वोपकरण (Categorization), वर्गीकरण (Classification) तथा परिभाषा (Definition) को आधार बनाकर राजनीतिक तथ्यों को क्रमबद्ध (Ordering) किया जाता है। उसका उद्देश्य राजनीतिक तथ्यों का विशेष प्रकार से अनुक्रमण करना होता है। दृष्टिकोण विचारचित्र (Paradigm) की तुलना में अधिक व्यापक होता है। दृष्टिकोण में, हास एवं करील के अनुसार विचारचित्र एवं अवधारणात्मक परियोजना दोनों ही शामिल होते हैं। दृष्टिकोण पूर्णतः विश्लेषणात्मक होता है।

भारतीय राजनीति : अध्ययन के विभिन्न दृष्टिकोण (INDIAN POLITICS : DIVERGENT APPROACHES)

भारत जैसे विविधतापूर्ण और प्राचीन परन्तु आधुनिकता से प्रभावित समाज की राजनीति का विश्लेषण करने में अनेक दृष्टिकोणों का प्रयोग आवश्यक है। यह इसलिए भी आवश्यक हो जाता है कि विश्लेषण एक पूर्ण सुसंगठित इकाई का विश्लेषण करता है न कि उसके खण्डों का। इस विश्लेषण से ऐसे तथ्यगत निष्कर्ष निकलेंगे जो समरूप समाजों पर लागू होंगे।

भारतीय राजनीति पर विद्वानों एवं राजनीतिक विश्लेषकों के अनेक ग्रन्थ प्रकाशित हुए हैं। इन ग्रन्थों के अध्ययन से पता चलता है कि रचनाकार किसी विशेष दृष्टि से भारतीय राजनीति जीवन की व्याख्या करने की चेष्टा करते हैं।

भारतीय राजनीति के अध्ययन के प्रमुख दृष्टिकोणों की चर्चा की जा रही है :

(1) भारतीय राजनीति के अध्ययन का कानूनी दृष्टिकोण (Legal approach to the study of Indian Politics)—कानूनी दृष्टिकोण के समर्थक भारतीय संविधान के अध्ययन पर

विशेष बल देते हैं। वे संविधान का अध्ययन एक कानूनी दस्तावेज के रूप में करते हैं। वे भारत की राजनीतिक समस्याओं को भी कानूनी संवैधानिक वैधता के परिप्रेक्ष्य में देखते हैं। संविधान में उल्लिखित कानूनी भाषा का सन्दर्भ देते हुए ऐसे विद्वान मानते हैं कि भारत का राष्ट्रपति तानाशाह बन सकता है, मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति को सलाह एवं मन्त्रणा देने वाला निकाय है, आदि। जिन विद्वानों ने अपने ग्रन्थों एवं टीकाओं में कानूनी दृष्टि अपनायी है, वे कुछ इस प्रकार हैं :

1. Granville Austin *The Indian Constitution*, 1966
ग्रेनविल ऑस्टिन *द इण्डियन कान्स्टीट्यूशन*, 1966
2. Allen Gledhill *The Republic of India*, 1951
एलेन ग्लेडहिल *द रिपब्लिक ऑफ इण्डिया*, 1951
3. D. N. Banerjee *The Draft Constitution of India*, 1949
डी० एन० बनर्जी *द ड्राफ्ट कान्स्टीट्यूशन ऑफ इण्डिया*, 1949
4. D. D. Basu *Commentary on the Constitution of India*, 1955
डी० डी० बसु *कमेन्ट्री ऑन द कान्स्टीट्यूशन ऑफ इण्डिया*, 1955

कानूनी दृष्टि से भारतीय राजनीति का अध्ययन करने वाली रचनाओं में ऑस्टिन की कृति 'द इण्डियन कान्स्टीट्यूशन - कान्स्टोन ऑफ ए नेशन' एक महत्वपूर्ण रचना है। इसमें संविधान सभा की रचना एवं कार्य-प्रणाली का बारीकी से अध्ययन किया गया है। संविधान सभा की कार्य-प्रणाली के अध्ययन की दृष्टि से बी० एन० राव की कृति 'इण्डियन कान्स्टीट्यूशन इन द मेकिंग' (कलकत्ता, 1960) भी अत्यन्त महत्वपूर्ण रचना है।

कानूनी दृष्टिकोण के समर्थक संविधान की धाराओं की व्याख्या पर बल देते हैं। संविधान-निर्मात्री सभा में विभिन्न धाराओं के क्या अर्थ लगाये, कौन-सी धारा पर किस प्रकार का वाद-विवाद हुआ, किस प्रकार के संशोधन प्रस्तुत किये गये और अब संविधान का क्या स्वरूप बना है। संविधान का कानूनी अध्ययन आसान है, अध्ययन के बिन्दु स्पष्ट हैं, अर्कड़े आसानी से मिल जाते हैं, संविधान सभा में हुए वाद-विवाद के दस्तावेज तथा न्यायालय के निर्णय उपलब्ध हैं अतः प्रारम्भ में भारतीय राजनीति का अध्ययन संविधान के कानूनी अध्ययन के परिप्रेक्ष्य में किया गया था।

इस दृष्टिकोण में कई कमियाँ हैं। यह दृष्टिकोण इस भ्रमपूर्ण धारणा को उत्पन्न करता है कि मानो कानूनी यथार्थ ही वास्तविक यथार्थ है। कानूनी अध्ययन भारतीय राजनीति के अन्तर्ग का अध्ययन नहीं है, यह तो मात्र औपचारिक अध्ययन है। इसमें भारतीय राजनीति के व्यावहारिक पक्ष पर प्रकाश नहीं पड़ता है। कानूनी अध्ययन सरकार एवं राजनीति को सामाजिक एवं आर्थिक परिप्रेक्ष्य से अलग रखते हैं।

भारतीय राजनीति के अध्ययन में कानूनी दृष्टिकोण अपनाने के दो कारण स्पष्ट परि-
लक्षित होते हैं—प्रथम, यह दिखाना कि भारतीय राजनीतिक संस्थाएँ ब्रिटिश संस्थाओं के समतुल्य
हैं और द्वितीय, इन संस्थाओं के बारे में पर्याप्त ऐतिहासिक सामग्री उपलब्ध है, अतः उनका
अध्ययन आसान है।

(2) भारतीय राजनीति के अध्ययन का ऐतिहासिक दृष्टिकोण (Historical approach to the study of Indian Politics)—इस दृष्टिकोण के अनुसार समूची राजनीतिक व्यवस्था का अध्ययन ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य में किया जाता है। इस दृष्टिकोण के पीछे यह मान्यता है कि वर्तमान अतीत का फल है अतः इसे अतीत के प्रकाश में ही समझा जा सकता है। ऐतिहासिक दृष्टिकोण में विश्वास रखने वाले विद्वान यह सोचते हैं कि राजनीतिक संस्थाओं का विकास क्यों और कैसे हुआ, अतीत में उसका स्वरूप कैसा था? भारतीय राजनीतिक अध्ययन में ऐतिहासिक

दृष्टिकोण का प्रयोग ब्रिटिश विरासत है। भारत की संसदात्मक शासन प्रणाली के स्वरूप को भली-भाँति समझने के लिए हमें इसके ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य में झाँकना होगा। जिन विद्वानों ने भारतीय राजनीति के अध्ययन में ऐतिहासिक दृष्टि अपनायी है, वे कुछ इस प्रकार हैं :

- 1 A. B. Keith *Constitutional History of India*, 1963
ए० बी० कीथ *कान्स्टीट्यूशनल हिस्ट्री ऑफ इण्डिया*, 1963
- 2 V P Menon *The Transfer of Power in India*, 1957
वी० पी० मेनन *दि ट्रांसफर ऑफ पावर इन इण्डिया*, 1957
- 3 V P. Menon *The Integration of Indian States*, 1956
वी० पी० मेनन *दि इन्टिग्रेशन ऑफ इण्डियन स्टेट्स*, 1956
- 4 M Brecher *Nehru—A Political Biography*, 1959
माईकेल ब्रेचर *नेहरू—ए पॉलिटिकल बायोग्राफी*, 1959
- 5 K P Karunakaran *Modern Indian Political Tradition*, 1962
के० पी० करुणाकरन *माडर्न इण्डियन पॉलिटिकल ट्रेडिशन*, 1962
- 6 Durgadas *From Curzon To Nehru and After*, 1969
दुर्गादास *फ्रॉम कर्जन टू नेहरू एण्ड आफ्टर*, 1969
- 7 Maulana Azad *India Wins Freedom*, 1988
मौलाना आजाद *इण्डिया विन्स फ्रीडम*, 1988
- 8 Rajmohan Gandhi *India Wins Erross*, 1989
राजमोहन गांधी *इण्डिया विन्स एरर्स*, 1989

इन सभी पुस्तकों में लेखकों की दृष्टि ऐतिहासिक विवेचन और विश्लेषण की रही है; भारतीय संविधान और राजनीतिक संस्थाओं के उद्भव और विकास का वर्णन मिलता है। कीथ और कूपलैण्ड के ग्रन्थ भारत में ब्रिटिश शासन के ढाँचे और उसके संवैधानिक विकास का वर्णन करते हैं। स्थानीय शासन की संस्थाओं के अतीत के विवेचन की दृष्टि से टिकर का ग्रन्थ एक मानक पुस्तक है। आजादी मिलने से पहले की अवधि की राजनीति के दो विशिष्ट अर्थात् 1919 और 1935 के सुधारों से सम्बन्धित अभिलेख है—माण्टेग्यू-चेम्सफोर्ड रिपोर्ट ऑन इण्डियन कान्स्टीट्यूशन रिफॉर्म्स और दि साइमन रिपोर्ट ऑफ दि इण्डियन स्टेट्यूटरी कमी न। संविधान सभा के कार्य का विस्तृत विवरण ग्रेनविल ऑस्टिन की पुस्तक 'इण्डियन कान्स्टीट्यूशन : दी कार्नरस्टोन ऑफ ए नेशन' में मिलता है।

मॉरिस जोन्स की कृति 'दि गवर्नमेंट एण्ड पॉलिटिक्स ऑफ इण्डिया' से भारतीय राजनीति और सरकार के क्षेत्र में अध्ययनरत सभी विद्यार्थियों को उस ऐतिहासिक परिवेश की एक अन्तर्दृष्टि मिलती है—जो कि हमें यह बतलाती है कि ब्रिटिश सरकार तथा राष्ट्रीय-आन्दोलन की प्रवृत्तियों की अन्त क्रियाएँ किस प्रकार हुईं और उनका परिणाम किस रूप में हमारे सामने आया।

ऐतिहासिक अध्ययन आसान है क्योंकि अध्ययन सामग्री आसानी से जुटायी जा सकती है। इसमें यह खतरा बना रहता है कि अध्ययनकर्ता तथ्यों को तोड़-मरोड़कर प्रस्तुत कर सकता है।

(3) भारतीय राजनीति के अध्ययन का संस्थानात्मक दृष्टिकोण (Institutional approach to the study of Indian Politics)—संस्थानात्मक दृष्टिकोण के समर्थक भारतीय राजनीति के अध्ययन में विभिन्न संस्थाओं के महत्व को प्रतिपादित करते हैं। वे मानते हैं कि राजनीतिक संस्थाएँ ही हमारे राजनीतिक जीवन को आधार प्रदान करती हैं। इस उपागम के समर्थक राज्य, सरकार, सरकार के विभिन्न अंग, उसके संगठन के नियम, नागरिकों के अधिकार, कर्तव्य, इत्यादि के अध्ययन पर बल देते हैं। वस्तुतः ये वैध एवं औपचारिक संस्थाओं जैसे राष्ट्रपति,

प्रधानमंत्री, मंसद, राज्यपाल, आदि के पद एवं भूमिका के अध्ययन पर बल देते हैं। संस्थागत दृष्टिकोण से भारतीय राजनीति का अध्ययन करने वाले विद्वानों में प्रमुख हैं :

1. R. J. Venkateswaran *Cabinet Government in India*, 1967
आर० जे० वेकटेश्वरन *केबिनेट गवर्नमेण्ट इन इण्डिया*, 1967
2. W. H. Morris Jones *Parliament in India*, 1957
डब्ल्यू० एच० मॉरिस जोन्स *पार्लियामेण्ट इन इण्डिया*, 1957
3. A. B. Lal *The Indian Parliament*, 1956
ए० बी० लाल *दि इण्डियन पार्लियामेण्ट*, 1956
4. J. R. Siwach *The Indian President*, 1971
जे० आर० सिवाच *दि इण्डिया प्रेसीडेण्ट*, 1971
5. B. B. Jena *Parliamentary Committees in India*, 1956
बी० बी० जेना *पार्लियामेण्ट्री कमेटीज इन इण्डिया*, 1956

वस्तुतः इन अध्ययनों ने भारत की राजनीतिक संस्थाओं का अध्ययन 'संरचनात्मक' (Structural) दृष्टि से ही किया है और उनमें 'प्रकार्यात्मक पहलू' (Functional aspect) की उपेक्षा पायी जाती है।

अब यह बात स्पष्ट हो गयी है कि औपचारिक संस्थाओं के अतिरिक्त अनेक अनौपचारिक संस्थाएँ एवं तत्त्व भी राजनीति में प्रभावकारी भूमिका अदा करते हैं। समकालीन विद्वानों ने स्पष्ट कहा है कि केवल संस्थाओं व कानूनी शासकीय ढाँचे का ज्ञान ही राजनीति के यथार्थ स्वरूप को स्पष्ट नहीं करता।

(4) राजनीतिक-समाजशास्त्रीय दृष्टिकोण (Politico-Sociological approach to the study of Indian Politics)—कैटलिन ने तो स्पष्ट कहा है कि राजनीति संगठित समाज का अध्ययन है और इसलिए समाजशास्त्र से उसको अलग नहीं किया जा सकता। समाजशास्त्र अपनी उत्पत्ति के प्रारम्भिक काल से ही राजनीतिक प्रक्रियाओं एवं संस्थाओं का अध्ययन कर रहा है। आधुनिक काल में अनेक राजनीतिशास्त्रियों ने राजनीतिक प्रक्रियाओं की वास्तविकता को समझने के लिए उन समाजशास्त्रीय सिद्धान्तों का प्रयोग किया है जो राजनीतिक व्यवहारों एवं घटनाओं पर प्रकाश डालते हैं। यह बात सर्वविदित है कि कोई भी राजनीतिक कार्य व संस्था सामाजिक व्यवस्था से अलग नहीं होती है। राजनीतिक व्यवस्था में भाग लेने वालों की सामाजिक पृष्ठभूमि, इनकी सामाजिक दशा व मूल्यों का समुचित महत्व होता है। राजनीति में होने वाली प्रक्रियाओं का अध्ययन एक व्यापक सामाजिक सन्दर्भ में ही उचित प्रकार से हो सकता है।

भारतीय राजनीति के सन्दर्भ में जो अध्ययन हुए हैं उनमें जहाँ एक ओर यह दिखाने की प्रवृत्ति पायी जाती है कि सामाजिक प्रवृत्तियों का राजनीतिक प्रवृत्तियों पर अधिक व्यापक प्रभाव पड़ा है, वहाँ दूसरी ओर यह भी प्रवृत्ति देखने को मिलती है कि राजनीतिक व्यवस्था सामाजिक प्रवृत्तियों को मोड़ने में सक्षम है। उदाहरणार्थ, प्रारम्भिक अध्ययन चाहे वे नारमन डी० पामर द्वारा किये गये हो अथवा फिलिप्स द्वारा, उनमें यह दिखाया गया है कि सामाजिक प्रवृत्तियों का राजनीतिक प्रवृत्तियों पर ज्यादा प्रभाव है। वाद के अध्ययनों में जैसे रजनी कोठारी और रूडोल्फ आदि ने यह दिखाया है कि राजनीतिक प्रवृत्तियों का सामाजिक प्रवृत्तियों पर ज्यादा व्यापक प्रभाव पड़ता है। भारतीय राजनीति का राजनीतिक-समाजशास्त्रीय दृष्टि से अध्ययन करने वाले प्रमुख विद्वान इस प्रकार हैं :

1. Rajni Kothari *Caste in Indian Politics*, 1970
रजनी कोठारी *कास्ट इन इण्डियन पॉलिटिक्स*, 1970

6 भारतीय राजनीति के अध्ययन के विभिन्न दृष्टिकोण

2. F. G. Bailey *Politics and Social Change*, 1963
एफ० जी० बेले *पॉलिटिक्स एण्ड सोशल चेंज*, 1963
3. L. & S. Rudolph *The Modernity of Tradition*, 1967
एल० एण्ड एस० रुडोल्फ *दि मोडर्निटी ऑफ ट्रेडिशन*, 1967
4. R. Bhaskaran *Sociology of Politics*, 1967
आर० भास्करन *सोशियोलोजी ऑफ पॉलिटिक्स*, 1967
5. Ghanshyam Shah *Caste Associations and Political Process in Gujrat* 1975
घनश्याम शाह *कास्ट एसोसिएशन्स एण्ड पॉलिटिकल प्रोसेज इन गुजरात*, 1975

घनश्याम शाह

कास्ट एसोसिएशन्स एण्ड पॉलिटिकल प्रोसेज इन गुजरात, 1975

अधिकांश समाजशास्त्रीय अध्ययन पश्चिमी अवधारणाओं के आधार पर हुए हैं। विद्वान लेखकों ने पश्चिमी अवधारणाओं के परिप्रेक्ष्य में भारतीय राजनीति को व्यक्त करने का प्रयत्न किया है जिससे कहीं-कहीं असंगति का बोध होता है।

(5) भारतीय राजनीति के अध्ययन का व्यवहारवादी दृष्टिकोण (Behavioural approach to the study of Indian Politics)—व्यवहारवादी उपागम 'नये राजनीति विज्ञान' से इतना अधिक जुड़ा हुआ है कि इसे राजनीति के वैज्ञानिक अध्ययन का सहचर कहा जा सकता है। व्यवहारवादी उपागम विश्लेषण की इकाई के रूप में संस्थाओं की अपेक्षा व्यक्ति तथा समूह के आचरण के अध्ययन पर बल देता है। व्यवहारवाद के अध्ययन की इकाई मानव का ऐसा व्यवहार है जिसका प्रत्येक व्यक्ति द्वारा पर्यवेक्षण, मापन और सत्यापन किया जा सकता है। डेविड ट्रूमैन के अनुसार, "व्यवहारवादी उपागम से अभिप्राय है कि अनुसन्धान क्रमबद्ध हो और अनुभववात्मक तरीकों का प्रयोग किया जाये।"

भारत के चुनावों में मतदान व्यवहार का अध्ययन करते समय अधिकांश विद्वानों ने व्यवहारवादी उपागम का प्रयोग किया है। इस दृष्टि से महत्वपूर्ण ग्रन्थ निम्नलिखित हैं।

1. A. H. Somjee *Voting Behaviour in an Indian Village*, 1959
ए० एच० सोमजी *वोटिंग बिहेवियर इन एन इण्डियन विलेज*, 1959
2. V. M. Sirsikar *Political Behaviour in India*, 1965
वी० एम० सिरसिकर *पॉलिटिकल बिहेवियर इन इण्डिया*, 1965
3. S. P. Varma & Iqbal Narain *Voting Behaviour in a Changing Society, A Case Study of Rajasthan*, 1972
एस० पी० वर्मा एवं इकबाल नारायण *वोटिंग बिहेवियर इन ए चेंजिंग सोसायटी, ए केस स्टडी ऑफ राजस्थान*, 1972
4. V. M. Sirsikar *Sovereign without Crowns*, 1981
वी० एम० सिरसिकर *सावरेन्स बिदाउट क्राउन्स*, 1981
5. O. P. Goyal *Caste and Voting Behaviour*, 1981
ओ० पी० गोयल *कास्ट एण्ड वोटिंग बिहेवियर*, 1981
6. I Ahmed *Muslim Political Behaviour—A Study of the Muslim Strategies in Electoral Politics*, 1975
इमतिआज अहमद *मुस्लिम पॉलिटिकल बिहेवियर—ए स्टडी ऑफ दि मुस्लिम स्ट्रेटेजिज इन इलेक्टोरल पॉलिटिक्स*, 1975

मतदान व्यवहार के इन अध्ययनों से भारतीय राजनीति के अन्तरंग को समझने में काफी

सहायता मिलनी है। इनसे पता लगता है कि भारत में धार्मिक आधार पर भी दलों का निर्माण हुआ है तथा चुनावों में समर्थन और मत प्राप्त करने में भी धर्म का सहारा लिया जाता है। इस प्रकार का प्रभाव देहात के स्तर पर अधिक देखने को मिलता है। चुनावों में जाति, सम्पत्ति, व्यक्तिगत प्रभाव और क्षेत्रीयता की भूमिका का स्पष्टीकरण भी इन अध्ययनों से होता है। यह भी पता लगता है कि भारत की वर्ग संरचना ने भी चुनावों को किस प्रकार प्रभावित किया है। भारत में जिनके पास धन है वे चुनावों में बाजी मार ले जाते हैं तथा मध्य वर्ग और निम्न वर्ग मूकदर्शक बना खड़ा रहता है।

(6) भारतीय राजनीति के अध्ययन का 'राजनीतिक विकास' दृष्टिकोण (Political development approach to the study of Indian Politics)—एशिया और अफ्रीका के नवोदित राज्यों में होने वाले उलट-फेर और परिवर्तन को समझने के लिए 'राजनीतिक विकास' का संप्रत्यय विकसित किया गया। 'राजनीतिक विकास' का दृष्टिकोण इतना व्यापक बनाया गया कि वह राजनीतिक संस्थाओं और संरचनाओं के विश्लेषण के अलावा सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक क्षेत्र की परिस्थितिकीय शक्तियों को भी विश्लेषण में विशेष रूप से सम्मिलित कर सकें। 'राजनीतिक विकास' राजनीतिक संस्थाओं का विभिन्नीकरण और विशेषीकरण तथा राजनीतिक संस्कृति का ऐसा वृद्धता हुआ लौकिकीकरण है जिससे जनता में समानता और राजनीतिक व्यवस्था में कार्यक्षमता तथा उसकी उप-व्यवस्थाओं की स्वायत्तता बढ़ जाय।

राजनीतिक विकास के अर्थ को लेकर, विचारकों में मतभेद बना हुआ है। उदाहरण के लिए, स्पर्ट, एमर्सन, लिपसेट, कोलमैन और कटराइट ने राजनीतिक विकास को आर्थिक विकास की राजनीतिक पूर्वशर्त के रूप में समझने का प्रयास किया है। जबकि रोस्टोव जैसे अर्थशास्त्री ने इसको औद्योगिक समाजों की विशेष राजनीति बताया है। गुन्नार मिडेल और लरनर जैसे समाजशास्त्रियों ने राजनीतिक विकास को राजनीतिक आधुनिकीकरण का पर्याय बताया है। बिंडर इसको राष्ट्रीय राज्य का प्रचालक या सघटक मानता है। रिग्स ने इसकी व्याख्या प्रशासकीय एवं कानूनी विकास के आधार पर की है। डायच और फाल्स ने इसको जनसंचारण और जनसहभागिता माना है। आमण्ड और कोलमैन राजनीतिक विकास को लोकतन्त्र का पर्याय कहते हैं। ब्लेक, आयन्स्टैंड तथा कोर्न होजर ने राजनीतिक विकास को सामाजिक परिवर्तन को बहुदिशा युक्त प्रक्रिया के एक पहलु के रूप में विवेचित किया है।

भारत जैसे नवस्वतन्त्र राष्ट्र के राजनीतिक विकास का अर्थ यह होता है कि एक प्राचीन देश अपनी पुरानी परम्परा और विविधता को बनाये रखते हुए, आधुनिक युग की सबसे अच्छी बातों को ग्रहण करने की कोशिश करता है। भारत में राजनीति, मुख्यतः देश की एकता को बनाये रखने की राजनीति है। यह स्वीकारा जाता है कि देश के विकास का काम जरूरी है मगर देश की एकता से ज्यादा जरूरी नहीं। किसी भी परिवर्तन को इस दृष्टि से देखा जाता है कि उससे देश की एकता को बल मिलेगा या नहीं। नतीजा यह है कि विकास के काम में जल्दबाजी या व्यग्रता नहीं की जाती और हर काम में अनिश्चित, असमजस और जरूरत से ज्यादा समझौते की प्रवृत्ति दिखायी पड़ती है।

भारत के विकास का अनुठापन इस बात में है कि आर्थिक और सामाजिक परिवर्तन और विकास की महत्वपूर्ण बातें ऊपर से तय की जाने पर भी लोकतन्त्रीय और स्वतन्त्र राजनीतिक व्यवस्था के अन्तर्गत कार्यान्वित की जाती हैं। इसका अर्थ यह है कि कुछ विचारों के प्रभाव से जो राजनीतिक परिवर्तन हो रहे हैं, उनमें ऐसे तत्वों का हाथ है जैसे राजनीतिक स्पर्धा में तीव्रता, शक्ति और प्रभाव का विस्तार तथा राजनीति प्रक्रिया में बहुजन वर्ग भाग लेगा। इसमें लोगों को डण्डे के जोर पर इच्छित दिशा में हँकने की कोशिश नहीं की जाती, वरन्

उन्हे निर्दिष्ट ढंग से खुद अपना विकास करने को प्रेरित किया जाता है। व्यक्तियों और समूहों को राजनीतिक प्रक्रियाओं और संस्थाओं में भाग लेने का अवसर दिया जाता है जिससे व्यवस्था का आधार व्यापक होता है। राज्य के हित को ऊपर रखकर व्यक्ति के हित को कुचलने के बजाय व्यक्ति के हित का राज्य के हित से सामंजस्य किया जाता है। राज नेता जनता को समझाकर उसे साथ ले चलने का प्रयास करते हैं।

इसके अलावा भारत में अधिकार और सत्ता पर किसी अभिजात वर्ग या सीमित शासक वर्ग का एकाधिकार नहीं है। नये-नये तत्वों को सत्ता में भाग लेने का मौका दिया जाता है और सारे समाज को सत्ता में भागीदार बनाने की कोशिश की जाती है। इस विषय में भारत उन पश्चिमी देशों से भिन्न है, जहाँ तीव्र औद्योगिक क्रान्ति और सामाजिक परिवर्तन के युग में राजनीतिक सत्ता केवल उच्च वर्ग के हाथ में रही। इस तरह वह उन कम्युनिस्ट और गैर-कम्युनिस्ट अधिनायकवादी देशों से भी भिन्न है, जहाँ क्रान्ति के बाद पार्टी की आन्तरिक गुटबन्दी एवं सैनिक षड्यन्त्र के अलावा राजनीतिक दलों की गतिविधियों पर पाबन्दी लगा दी गयी और उन्हें देश के विकास में राय देने या भाग लेने से वंचित कर दिया गया। भारत में न तो राजनीतिक गतिविधियों पर रोक है, न उस पर अल्पसंख्यक उच्च वर्ग का कब्जा है। इसके विपरीत, आर्थिक विकास और सामाजिक परिवर्तन सम्बन्धी निर्णय राजनीतिक वाद-विवाद और लोकतन्त्रीय प्रक्रिया से किये जाते हैं।

भारत में विकास का काम प्रशासन के विकसित और सुगठित ढाँचे के अन्तर्गत शुरू हुआ। जितने भी महत्वपूर्ण कार्यक्रम बने, औद्योगीकरण, सामुदायिक विकास, शिक्षा, खेती का विकास, यहाँ तक कि स्थानीय स्वशासन—सब इसी नीक रूढ़िवादी या प्रशासन तन्त्र के द्वारा संचालित थे। अब इसमें राजनीतिक तत्वों और मूल्यों का प्रवेश हो रहा है।

इस प्रकार भारत में राष्ट्र-निर्माण की दो प्रक्रियाएँ चालू हैं। एक सरकारी प्रशासनिक प्रक्रिया है जो विकास योजना के कार्यों को बढ़ाने और उनमें एकसूत्रता रखने का यत्न कर रही है। दूसरी राजनीतिक प्रक्रिया है, जिससे एक ओर केन्द्रीय सत्ता या राजनीतिक केन्द्र की स्थापना हुई है, दूसरी ओर सत्ता का विकेन्द्रीकरण हुआ है और उसमें नये तत्वों का प्रवेश हुआ है तथा नये संगठन और संस्थाएँ सक्रिय हो रही हैं।

भारत में होने वाला परिवर्तन बहुत सीमा तक राजनीतिक सरकारी परिवर्तन है। भारत इस सिद्धान्त का अपवाद है कि आर्थिक-सामाजिक शक्तियाँ राजनीति और सरकार की नियामक होती हैं। भारत में बहुत हद तक राज्य समाज का नियामक है। इसका अर्थ यह नहीं कि विकास की प्रक्रिया में सामाजिक और आर्थिक शक्तियों का कोई हाथ नहीं। प्रत्युत ऐसा सम्भव है कि सत्ता के विकेन्द्रीकरण से इन शक्तियों का प्रभाव बढ़े।

राजनीतिक विकास की दृष्टि से भारतीय राजनीति का अध्ययन करने वाले प्रमुख ग्रन्थ इस प्रकार हैं :

- | | |
|-----------------|--|
| 1. Myron Weiner | <i>The Politics of Scarcity</i> , 1963 |
| मायर्न वीनर | बि पॉलिटिक्स ऑफ स्कैरसिटी, 1963 |
| 2. Myron Weiner | <i>State Politics in India</i> , 1968 |
| मायर्न वीनर | स्टेट पॉलिटिक्स इन इण्डिया, 1968 |
| 3. Iqbal Narain | <i>State Politics in India</i> , 1967 |
| इकबाल नारायण | स्टेट पॉलिटिक्स इन इण्डिया, 1967 |
| 4. B L Fadia | <i>State Politics in India</i> , 2 Volumes, 1984 |
| बी० एल० फडिया | स्टेट पॉलिटिक्स इन इण्डिया, 2 बाल्यूम्स, 1984 |

5. Marcus Franda *West Bengal and Federalising Process in India*
मारकस फ्राण्डा वेस्ट बंगाल एण्ड फेडरलाइजिंग प्रोसेस इन इण्डिया
6. Daya Krishna *Political Development in India, 1979*
दया कृष्ण पॉलिटिकल डेवलपमेण्ट इन इण्डिया, 1979
7. Das Gupta *Language Conflict and National Development, 1970*
दास गुप्ता लंग्वेज कॉन्फ्लिक्ट एण्ड नेशनल डेवलपमेण्ट, 1970
8. Rajni Kothari *State and Nation Building, 1976*
रजनी कोठारी स्टेट एण्ड नेशन बिल्डिंग, 1976
9. W. H. Morris Jones *The Government and Politics of India, 1974*
मॉरिस जोन्स दि गवर्नमेण्ट एण्ड पॉलिटिक्स ऑफ इण्डिया, 1974

इकबाल नारायण और मायरन वीनर के ग्रन्थों में राज्य राजनीति के विकास का अध्ययन मिलता है। मायरन वीनर की कृति 'पॉलिटिक्स ऑफ स्कैरसिटी' दबाव समूहों का अध्ययन है। प्रो० दया कृष्ण ने भारत के राजनीतिक विकास का विस्तार से अध्ययन किया है। रजनी कोठारी, हार्डिंग और मॉरिस जोन्स के अध्ययन भी राजनीतिक विकास की दृष्टि से महत्वपूर्ण हैं। इन अध्ययनों में सबसे बड़ी कमी यह है कि राजनीतिक विकास का अध्ययन आर्थिक विकास के परिप्रेक्ष्य में कम हुआ है।

(7) मानवशास्त्रीय दृष्टिकोण से भारतीय राजनीति का अध्ययन (Anthropological approach to the study of Indian Politics)—मानवशास्त्रीय दृष्टिकोण से भारतीय राजनीति के बहुत कम अध्ययन हुए हैं। मानवशास्त्रीय दृष्टिकोण कानूनी, औपचारिक, संस्थानात्मक वर्णन की अपेक्षा राजनीतिक व्यवहार के विश्लेषण से अधिक सम्बन्धित रहा है। यह दृष्टिकोण 'फील्ड वर्क' और अवलोकन पर बल देता है। अध्ययनकर्ता जिस सामाजिक और राजनीतिक इकाई का अध्ययन करता है, उसमें घुल-मिल जाता है, उनकी संस्कृति, रीति-रिवाज और वेश-भूषा अपना लेता है और बाद में अपने अनुभवों को लिपिबद्ध करता है। इस दृष्टिकोण के समर्थक राजनीतिक संस्थाओं और प्रक्रियाओं का अध्ययन सामाजिक-सांस्कृतिक परिप्रेक्ष्य में करने का प्रयत्न करते हैं। अध्ययनकर्ता अपनी आँखों से सूक्ष्म अवलोकन के आधार पर राजनीतिक यथार्थ से 'साक्षात्कार' करने का प्रयत्न करते हैं। एफ० जी० बैले, एस० सी० दुबे, योगेश अटल, ए० एच० सोमजी, आदि मानवशास्त्रियों ने भारतीय राजनीति का अध्ययन इसी दृष्टिकोण के आधार पर करने का प्रयत्न किया है। ग्रामीण राजनीति, स्थानीय संस्थाओं एवं पंचायती संस्थाओं के अध्ययन प्रायः मानवशास्त्रियों ने ही किये हैं। इस दृष्टि से भारतीय राजनीति से सम्बन्धित महत्वपूर्ण अध्ययन इस प्रकार हैं :

1. F. G. Bailey *Politics and Social Change in Orissa, 1959, 1963*
एफ० जी० बैले पॉलिटिक्स एण्ड सोशल चेंज इन उड़ीसा, 1959, 1963
2. A. H. Somjee *Voting Behaviour in an Indian Village, Baroda, 1959*
ए० एच० सोमजी वोटिंग बिहेवियर इन एन इण्डियन विलेज, बड़ोदा, 1959
3. S. C. Dubey *Indian Village, 1955*
एस० सी० दुबे इण्डियन विलेज, 1955
4. Yogesh Atal *Local Communities and National Politics, 1971*
योगेश अटल लोकल कम्युनिटीज एण्ड नेशनल पॉलिटिक्स, 1971

(8) गांधीवादी दृष्टिकोण से भारतीय राजनीति का अध्ययन (Gandhian approach to the study of Indian Politics)—प्रो० बी० आर० मेहता का मत है कि पश्चिम के बीजारों से भारतीय जन जा सकती। डॉ० मेहता का

यन मॉडल की ओर है। 'वैकल्पिक ढाँचे' की तलाश में डॉ० मेहता ने अपनी पुस्तक 'माडर्नाइजेशन एण्ड पॉलिटिक्स इन इण्डिया' में समदीय व्यवस्था (उदारवादी जनतन्त्रीय विचारधारा) के औचित्य का प्रश्न व्यापक रूप से उठाया है। वे वर्तमान राजनीति, अर्थ-व्यवस्था तथा सामाजिक क्षेत्र में आये बिखराव का मूल कारण इस व्यवस्था में निहित विमगतियों में देखते हैं। मार्क्सवादी जब तक इस देश के इतिहास, संस्कृति और परम्परा को नहीं समझ लेते, वे आधुनिकीकरण के माध्यम नहीं बन सकते।

गांधीयन मॉडल की अवहेलना कर पश्चिम का अन्धानुकरण लेखक की दृष्टि में, सबसे बड़ी भूल थी। डॉ० मेहता गांधीवादी व्यवस्था को भारतीय जीवन के सर्वाधिक निकट पाते हैं। उनके तर्कों का जोर इसी पर है कि श्री अरविन्द, विवेकानन्द और गांधी भारतीय समाज की एकता, विविधता और अज्ञातों के उपरान्त जीवित रहने की क्षमता को समझने में सफल हुए।

गांधीवादी चिन्तक श्रीमन्नारायण अग्रवाल ने भी अपने लेखों एवं ग्रन्थों के माध्यम में गांधीवादी दृष्टि से भारतीय राजनीति का विश्लेषण किया है।

(9) मार्क्सवादी दृष्टिकोण से भारतीय राजनीति का अध्ययन (Marxist approach to the study of Indian Politics) — मार्क्सवादी विचारकों का मत है कि पश्चिमी लेखकों द्वारा प्रतिपादित उपागम नये राज्यों की राजनीति का सन्तोषजनक स्पष्टीकरण देने में असफल रहे हैं। मार्क्सवादी-लेनिनवादी दृष्टिकोण के प्रयोगकर्ता निम्नलिखित मान्यताएँ रखते हैं : (क) मार्क्सवादी-लेनिनवादी राज्य की औपचारिक संरचनाओं को बहुत कम महत्व देते हैं। (ख) इनकी मान्यता है कि विकासशील राज्यों की सर्वाधिक महत्वपूर्ण समस्याओं की मार्क्सवादी-लेनिनवादियों की राज्यशक्ति, वर्ग और औद्योगीकरण की धारणाओं से अधिक अनुकूलता है। (ग) इनकी मान्यता है कि राजनीतिक व्यवहार को समझने के लिए समग्रवादी दृष्टिकोण का अपना आवश्यक है। अर्थात् व्यष्टि स्तर पर समष्टि स्तर को इकाई के लिए चुनाव उपयुक्त है। इनकी मान्यता है कि व्यष्टि स्तर पर किये गये अनेक अध्ययनों को जोड़कर सामान्यीकरण करने का प्रयास विफल हो जाता है। (घ) मार्क्सवादी सामाजिक जीवन में शक्ति के आर्थिक पहलु को सर्वोच्चता प्रदान करते हैं। (ङ) वे मानते हैं कि समाज में आर्थिक शक्ति से सम्पन्न वर्ग का प्रभुत्व रहता है। (च) राजनीतिक शक्ति के आर्थिक शक्ति के अधीन होने की बात को वे स्वीकार करते हैं। अर्थात् समाज में विद्यमान सभी संस्थाएँ आर्थिक शक्ति के समक्ष नतमस्तक रहती हैं।

जहाँ तक मार्क्सवादी उपागम के परिप्रेक्ष्य में भारतीय राजनीति और राजनीतिक व्यवस्था के विश्लेषण के अध्ययन का सवाल है, अभी तक कोई सम्पूर्ण और सर्वमान्य अध्ययन सामने नहीं आया है। फिर भी कुछ प्रयत्न अवश्य किये जा रहे हैं। इस दृष्टि से निम्नलिखित रचनाओं का उल्लेख किया जा सकता है :

- | | |
|-----------------|---|
| 1. रजनी पामदत्त | आज का भारत (1970 का हिन्दी संस्करण) |
| 2. अयोध्यासिंह | भारत का मुक्ति संग्राम, 1977 |
| 3. A. R. Desai | <i>Social Background of Indian Nationalism</i> , 1977 |
| ए० आर० देसाई | भारतीय राष्ट्रवाद की सामाजिक पृष्ठभूमि, 1977 |
| 4. ए० आर० देसाई | भारतीय राष्ट्रवाद की अधुनातन प्रवृत्तियाँ, 1978 |
| 5. V. R. Metha | <i>Ideology, Modernisation and Politics in India</i> , 1983 |
| वी० आर० मेहता | आइडियोलॉजी, माडर्नाइजेशन एण्ड पॉलिटिक्स इन इण्डिया, 1983 |

रजनी पामदत्त की पुस्तक में साम्राज्यवाद के इतिहास और जन आन्दोलन के विकास का विश्लेषण किया गया है। लेखक ने भारत के भविष्य की चर्चा करते हुए लिखा है कि "भारत

जैसी सामाजिक स्थिति वाले देश में यह स्पष्ट है कि जनतन्त्र का सर्वाधिक उचित स्वरूप मसदीय जनतन्त्र हो वल्कि ऐसा स्वरूप हो जो जनता की स्थितियों और जीवन के काफी अनुरूप हो और मेहनतकश किसानों की ग्रामीण परिषदों को कारखाना मजदूरों की परिषदों तथा अन्य ऐसे संगठनों से जोड़ता हो। जनतन्त्र का यह स्वरूप ही सोवियत जनतन्त्र है।" स्वाधीनता आन्दोलन को लेकर कई पुस्तकें लिखी गयी हैं, लेकिन इनमें से कोई भी पुस्तक इस बात को रेखांकित करने का प्रयास नहीं करती कि इन आन्दोलनों में भारत की बहुसंख्यक मजदूर, किसान, जनता तथा उसका प्रतिनिधित्व करने वाले संगठनों का योगदान कितना महत्वपूर्ण था। अयोध्यासिंह की पुस्तक 'भारत का मुक्ति संग्राम' इस विषय पर अपने ढंग की पहली पुस्तक है जिसमें आर्थिक-सामाजिक शक्तियों के विकास के सन्दर्भ में राष्ट्रीय आन्दोलन का अध्ययन किया गया है। ए० आर० देसाई के ग्रन्थ का मूल अभिप्राय भारतीय राष्ट्रवाद की सामाजिक पृष्ठभूमि को अभिचित्रित करना है। नया सामाजिक शक्तियों की प्रकृति और भारतीय समाज के विकास के नियम को समझने का प्रयत्न किया गया है। अपनी दूसरी पुस्तक 'भारतीय राष्ट्रवाद की अधुनातन प्रवृत्तियाँ' में देसाई लिखते हैं कि "आजादी के बाद समाज को विकास के पूँजीवादी रास्ते के मुताबिक रूप दिया जा रहा है। भारत में आजादी के बाद जिस राज्य का उदय हुआ है वह पूँजीवादी राज्य है। जो संविधान बनाया गया है, वह बुर्जुआ संविधान है और नेतृत्व पूँजीपति वर्ग का प्रतिनिधित्व करता है तथा वह अर्थव्यवस्था और समाज को पूँजीवादी रास्ते के अनुकूल रूप दे रहा है।" समाजवादी आदर्श का नारा व्यामोह पैदा करने तथा आम जनता को सन्नमित करने के लिए खड़ा किया गया धोखा है, असली इरादों और व्यवहार को पूँजीवादी राह पर विकास के अनुकूल बना लिया गया है। भारत में जो रूपान्तरण लाया जा रहा है वह पूँजीवादी रास्ते से हो रहा है और भारत में स्वतन्त्रता के बाद जिस राज्य का उदय हुआ है वह पूँजीवादी राज्य है।

प्रो० ए० आर० देसाई भारतीय संविधान को बुर्जुआ संविधान मानते हैं। उन्हीं के शब्दों में, "बुर्जुआ सम्पत्ति अधिकारों की गारण्टी देकर संविधान ने 'एक बुर्जुआ संविधान का निर्णायक चरित्र' पा लिया है और संविधान के इसे बुनियादी नियम की समरूपता में यह राज्य तार्किक दृष्टि से एक बुर्जुआ राज्य बन गया।"¹

वे आगे लिखते हैं, आजादी के बाद बनाये गये संविधान में सम्पत्ति के अधिकार को मूल अधिकार घोषित किया और काम करने के अधिकार को नहीं। वस्तुतः ऐसे देश में जहाँ शहरी और ग्रामीण बेकारों की संख्या करोड़ों में हो वहाँ संविधान में काम करने के अधिकार को शामिल किया जाना अनिवार्य जरूरत है। काम की गारण्टी (जो जिन्दा रहने की शर्त है) सम्पत्तिहीन नागरिकों का मूल हित है और इसलिए यह उस राज्य का प्राथमिक कर्तव्य है जो जनता का प्रतिनिधि होने का दावा करता है। दूसरी ओर सम्पत्ति के अधिकार को गारण्टी देकर यह सम्पत्तिवान अल्पसंख्यक के मूल हित का रक्षक बन जाता है। वह राज्य जो काम के अधिकार की गारण्टी नहीं देता, प्रारम्भ से ही सम्पत्तिहीन वर्गों का प्रतिनिधि कहलाने के अपने दावे को खो देता है। यह अपनी अभिधारणाओं द्वारा सम्पत्तिवान वर्गों का प्रतिनिधि, भारत में आधारभूत रूप से पूँजीपति वर्ग का प्रतिनिधि बन जाता है।

प्रोफेसर वी० आर० मेहता ने अपनी प्रसिद्ध रचना 'आइडियोलॉजी माडर्नाइजेशन एण्ड पॉलिटिक्स इन इण्डिया' (*Ideology Modernisation and Politics in India*) में भारतीय राजनीति के अध्ययन हेतु मार्क्सवादी-लेनिनवादी मॉडल की असंगतता का विवेचन किया है। वे यह तो मानते हैं कि मार्क्सवादी विचारधारा ने समाज में स्थित विषमता, शोषण, आदि को

स्पष्टतः उजागर किया है। राष्ट्रीय आय में समान भागीदारी की बात भी युक्तिसंगत है। मत्ता के ढाँचे में उनकी घुसपैठ भी कम महत्वपूर्ण नहीं है। लेकिन हममें आगे कुछ नहीं, वे उस देश का समूचा तन्त्र हथियाने में क्यों असफल रहे। इस प्रश्न का उत्तर देते हुए जॉ० मेहता का कहना है कि चूँकि भारतीय समाज की उनकी व्याख्या अशत ही मही है, इसलिए वे शासनतन्त्र पर छा नहीं सके। उदारवादियों की तरह मार्क्सवादी भी भारतीय ग्रामीण समुदाय के राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, धार्मिक और सांस्कृतिक क्रिया-कलापों को समझने में सर्वथा असफल रहे हैं।

निष्कर्ष

(CONCLUSION)

इस प्रकार आधुनिक भारतीय राजनीति का अध्ययन कई उपागमों (approaches) से किया जा सकता है। उपागमों की भिन्नता अनन्त स्तरों पर होती है। प्रथम, तो यह भिन्नता भारतीय राजनीतिक वास्तविकता के बारे में अपनायी गयी दृष्टि की भिन्नता के कारण हो सकती है। दूसरे, दृष्टिकोणों की भिन्नता का कारण भारतीय राजनीति के अध्ययन की प्रणालियों के बारे में मौजूदा मतभेद भी हैं। तीसरे, एक प्रश्न यह है कि क्या भारतीय राजनीति कोई अपने आप में पूर्ण एवं स्वतन्त्र विषय है? भारतीय राजनीति के परिप्रेक्ष्य में दृष्टिकोण की भिन्नता इस विश्वास को लेकर पैदा हुई है कि समग्र भारतीय राजनीतिक वास्तविकता को किसी एक दृष्टि विशेष से ठीक-ठीक समझना पूर्णतया असम्भव है। यह बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करता है कि अध्ययन करने वाला किस दिशा से इस विषय में प्रवेश करना चाहता है। आजकल मानव-शास्त्रीय और राजनीतिक विज्ञान के दृष्टिकोण से अध्ययन की प्रवृत्ति बढ़ रही है।

2

भारतीय संविधान सभा—रचना और दृष्टिकोण

[INDIAN CONSTITUENT ASSEMBLY—STRUCTURE-
AND APPROACH]

स्वाधीन राष्ट्र का अपना एक संविधान होता है जिसके अनुसार उस राष्ट्र की शासन-व्यवस्था का संचालन होता है। वही संविधान राष्ट्रीय विकास में भरपूर योगदान दे सकता है, जिसे उस राष्ट्र की जनता ने स्वयं बनाया हो अथवा जिसे उस देश की संविधान-निर्मात्री सभा द्वारा बनाया गया हो। संविधान-निर्मात्री सभा द्वारा संविधान का निर्माण स्वाधीन राष्ट्र का लक्षण है। अपने निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा संविधान निर्माण के अधिकार की माँग का सीधा सम्बन्ध 'स्वाधीनता की माँग' से ही है।

संविधान सभा से तात्पर्य

(MEANING OF THE CONSTITUENT ASSEMBLY)

संविधान निर्माण-के लिए गठित प्रतिनिधि सभा को 'संविधान सभा' की सजा दी जाती है। पूर्ण प्रभुता-सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक राष्ट्रों में जहाँ भी लिखित संविधान है उनका निर्माण जनता ने प्रायः संविधान सभाओं के माध्यम से किया है। संविधान सभा की प्रेरणा का स्रोत 17वीं और 18वीं शताब्दी की लोकतान्त्रिक क्रान्तियाँ रही हैं। इन क्रान्तियों ने इस विचार को जन्म दिया कि शासन के मूलभूत कानूनों का निर्माण नागरिकों की एक विशिष्ट प्रतिनिधि सभा द्वारा किया जाना चाहिए। इंग्लैण्ड के समतावादियों तथा हेनरी मेन ने संविधान सभा के विचार का प्रसार किया किन्तु सर्वप्रथम अमरीका और फ्रांस में इस विचार को क्रियान्वित किया गया। जैनिंग के अनुसार, "संविधान सभा एक ऐसी प्रतिनिध्यात्मक सस्था होती है जिसे नवीन संविधान पर विचार करने और अपनाने या विद्यमान संविधान में महत्वपूर्ण परिवर्तन करने के लिए चुना जाता है।"

भारत में संविधान सभा की अवधारणा का विकास

(EVOLUTION OF THE CONCEPT OF THE CONSTITUENT ASSEMBLY IN INDIA)

भारत में संविधान सभा की माँग एक प्रकार से राष्ट्रीय स्वतन्त्रता की माँग थी, क्योंकि राष्ट्रीय स्वतन्त्रता का यह स्वाभाविक अर्थ था कि भारत के लोग स्वयं अपने राजनीतिक भविष्य का निर्णय करें। संविधान सभा के सिद्धान्त के सर्वप्रथम दर्शन 1895 के 'स्वराज्य विधेयक' (Swarajya Bill) में होते हैं जिसे तिलक के निर्देशन में तैयार किया गया था। इसे तिलक की दूरदर्शिता कहा जाना चाहिए कि वे 19वीं सदी में इस सम्बन्ध में सोच सके। 20वीं सदी में इस विचार की ओर सर्वप्रथम सकेत महात्मा गांधी ने किया, जब उन्होंने 1922 में अपने विचार

व्यक्त करते हुए कहा कि “भारतीय संविधान भारतीयों की इच्छानुसार ही होगा।” 1924 में पं० मोतीलाल नेहरू ने ब्रिटिश सरकार के सम्मुख संविधान सभा के निर्माण की मांग प्रस्तुत की, किन्तु उस समय सरकार की ओर से इस पर कोई ध्यान नहीं दिया गया। इसके बाद औपचारिक रूप में संविधान सभा के विचार का प्रतिपादन एम० एन० राय ने किया और इस विचार को लोकप्रिय बनाने एवं इसे मूर्त रूप देने का कार्य पं० जवाहरलाल नेहरू ने किया। प्रमुखतया उन्हीं के प्रयत्नों से कांग्रेस ने औपचारिक रूप में घोषणा की थी कि “यदि भारत को आत्मनिर्णय का अवसर मिलता है तो भारत के सभी विचारों के लोगों की प्रतिनिधि सभा बुलायी जानी चाहिए, जो सर्वसम्मत संविधान का निर्माण कर सके। यही संविधान सभा होगी।” इस समय तक संविधान सभा के विचार ने पर्याप्त लोकप्रियता प्राप्त कर ली। अतः अनेक प्रांतीय विधानसभाओं और केन्द्रीय विधानमण्डल द्वारा इस प्रकार के प्रस्ताव पारित किये गये। दिसम्बर, 1936 के लखनऊ कांग्रेस अधिवेशन में संविधान सभा के अर्थ और महत्व की व्याख्या की गयी और 1937 व 1938 के अधिवेशनों में संविधान सभा की मांग को दोहराया गया। 1938 के कांग्रेस अधिवेशन में इस मांग को दोहराते हुए इस आशय का प्रस्ताव पारित किया गया कि “एक स्वतन्त्र देश के संविधान निर्माण का एकमात्र तरीका संविधान सभा है। सिर्फ प्रजातन्त्र और स्वतन्त्रता में विश्वास न रखने वाले ही इसका विरोध कर सकते हैं।” उसी समय महात्मा गांधी ने कहा कि “संविधान सभा से इस देश की साम्प्रदायिक अशान्ति दूर होगी और वह देश को उचित राजनीतिक दिशा प्रदान करेगी।” उन्होंने आगे कहा कि “हम एक ऐसी संविधान सभा चाहते हैं जो भारतीय मस्तिष्क का वास्तविक दर्पण हो।”

भारतीय जनता की संविधान सभा की इस मांग का ब्रिटिश शासन द्वारा विरोध किया जाना तो स्वाभाविक था ही, देशी नरेशों और यूरोपवासियों जैसे कुछ मिहित स्वार्थ वाले वर्गों द्वारा भी इस प्रस्ताव से अपने विशेषाधिकार खतरे में पड़ते देख इसका विरोध किया गया और उदारवादियों ने इसे अति प्रजातान्त्रिक बताया। शुरू में मुस्लिम लीग ने इसका विरोध किया, किन्तु 1940 में पाकिस्तान प्रस्ताव के प्रतिपादन के लिए दो पृथक्-पृथक् संविधान सभाओं की मांग प्रारम्भ कर दी। इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि अछूत जाति सभ के अध्यक्ष डॉ० अम्बेडकर ने भी संविधान सभा की मांग के प्रति उदासीनता और आंशिक विरोध का भाव अपनाते हुए कहा था कि “एक संविधान सभा की आवश्यकता नहीं है और 1935 ई० के अधिनियम के आधार पर कार्य किया जा सकता है।” बाद के वर्षों में उन्होंने संविधान निर्माण में जो महत्वपूर्ण भूमिका अदा की, उससे स्पष्ट है कि उन्होंने भ्रान्तिवश ही यह बात कही थी।

यद्यपि ब्रिटिश सरकार भारतीय जनता की संविधान सभा की मांग को स्पष्टतया स्वीकार करने के पक्ष में नहीं थी, किन्तु द्वितीय विश्व-युद्ध की आवश्यकताओं और राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय शक्तियों ने उसे ऐसा करने के लिए विवश कर दिया। अतः अगस्त 1940 के प्रस्ताव में ब्रिटिश सरकार ने कहा कि “भारत का संविधान स्वभावतः स्वयं भारतवासी ही तैयार करेंगे।” इसके बाद 1942 की क्रिप्स योजना के द्वारा ब्रिटेन ने स्पष्टतया स्वीकार किया कि भारत में एक निर्वाचित संविधान सभा का गठन होगा, जो युद्ध के बाद भारत के लिए संविधान तैयार करेगी। लेकिन भारतीयों द्वारा अन्य महत्वपूर्ण आधारों पर क्रिप्स योजना को अस्वीकार कर दिया गया। अन्त में 1946 की केबिनेट मिशन योजना में भारतीय संविधान सभा के प्रस्ताव को स्वीकार कर इसे व्यावहारिक रूप प्रदान कर दिया गया।

केबिनेट मिशन योजना और संविधान सभा का निर्माण

(CABINET MISSION PLAN AND FORMATION OF CONSTITUENT ASSEMBLY)

24 मार्च, 1946 को ‘केबिनेट मिशन’ दिल्ली पहुँचा। 16 मई, 1946 को मिशन ने

अपनी योजना प्रकाशित की। संविधान निर्माण के प्रस्तावित सगठन के बारे में मिशन का विचार था कि वयस्क मताधिकार के आधार पर संविधान सभा का गठन वर्तमान स्थितियों में असम्भव है। अतः व्यावहारिक उपाय यही है कि प्रान्तीय विधानसभाओं का निर्वाचनकारी सस्थाओं के रूप में उपयोग किया जाय।

इस संविधान सभा में कुल 389 सदस्य हों जिनमें 292 ब्रिटिश प्रान्तों के प्रतिनिधि, 4 चीफ कमिश्नर क्षेत्रों के प्रतिनिधि और 93 देशी रियासतों के प्रतिनिधि हों। योजना में यह कहा गया कि (i) प्रत्येक प्रान्त द्वारा भेजे जाने वाले सदस्यों की संख्या उसकी जनसंख्या के आधार पर निश्चित की जाय और इस सम्बन्ध में 10 लाख की जनसंख्या पर एक प्रतिनिधि लेने का नियम अपनाया जाय। (ii) प्रान्तों को इस आधार पर दिये गये स्थान उनमें निवास करने वाली प्रमुख जातियों में उनकी संख्या के आधार पर विभाजित कर दिये जायें। प्रत्येक जाति के प्रतिनिधि उस जाति के सदस्यों द्वारा निर्वाचित किये जायें। मतदाताओं को तीन वर्गों में बांटने का निश्चय किया गया—साधारण, मुसलमान तथा सिख (केवल पंजाब)। (iii) रियासतों को भी जनसंख्या के आधार पर ही प्रतिनिधित्व देने का निश्चय किया गया, किन्तु उनके प्रतिनिधियों के चुनाव का ब्रिटिश भारत से संविधान सभा के लिए चुने गये प्रतिनिधियों की 'समक्षीता समिति' और देशी रियासतों की तरफ से बैठायी गयी समिति के बीच में आपसी बातचीत द्वारा तय होना था। (iv) प्रान्तों के अलग संविधानों की भी इस योजना में व्यवस्था की गयी। इसके लिए कहा गया कि संविधान सभा की प्रारम्भिक बैठक के बाद सदस्य अपने आपको तीन वर्गों में बांट लेंगे—प्रथम, हिन्दू बहुमत वाले प्रान्तों के प्रतिनिधि; द्वितीय, मुस्लिम बहुमत वाले उत्तर-पश्चिमी प्रान्तों के प्रतिनिधि, और तृतीय, मुस्लिम बहुमत वाले उत्तर-पूर्वी प्रान्तों के प्रतिनिधि। इन तीन वर्गों द्वारा पहले अपने-अपने प्रान्तों और वर्गों के संविधान का निर्माण और तत्पश्चात् सघीय संविधान का निर्माण किया जायगा।

संविधान सभा के गठन और संविधान निर्माण की इस योजना में कुछ दोष अवश्य ही थे, लेकिन इसके साथ ही तत्कालीन परिस्थितियों में इससे अच्छी कोई योजना प्रस्तुत नहीं की जा सकती थी। योजना का एक प्रमुख गुण यह था कि मुस्लिम लोग की इच्छा के विरुद्ध केवल एक संविधान सभा की व्यवस्था की गयी थी, अतः कांग्रेस द्वारा इस योजना को स्वीकार कर लिया गया। मुस्लिम लीग द्वारा योजना की व्याख्या अपने ढंग से की गयी और वर्गीय आधार पर संविधान निर्माण में पाकिस्तान की स्थापना के बीज देखते हुए इस योजना को स्वीकार कर लिया गया। अन्य छोटे दलों द्वारा भी केबिनेट मिशन योजना को स्वीकार कर लिया गया।

संविधान सभा का गठन : चुनाव

(COMPOSITION OF THE CONSTITUENT ASSEMBLY : ITS ELECTION)

केबिनेट मिशन योजना के अनुसार जुलाई 1946 में संविधान सभा के चुनाव हुए। संविधान सभा के लिए कुल 389 सदस्यों में से, प्रान्तों के लिए निर्धारित 296 सदस्यों के लिए ही ये चुनाव हुए। चुनावों के परिणामस्वरूप संविधान सभा में जो दलीय स्थिति उत्पन्न हुई, उसे पृष्ठ 16 पर दी गयी तालिका में देखा जा सकता है।¹

संविधान सभा में अपनी स्थिति निर्वल देखकर मुस्लिम लीग ने संविधान सभा के बहिष्कार का निश्चय किया और 9 दिसम्बर, 1946 को संविधान सभा के प्रथम अधिवेशन में मुस्लिम लीग के प्रतिनिधि सम्मिलित नहीं हुए। अब लीग ने पाकिस्तान के लिए बिलकुल पृथक् संविधान सभा की मांग प्रारम्भ कर दी। कांग्रेस और ब्रिटिश सरकार ने इस बात के प्रयत्न किये

¹ The Framing of India's Constituent—Ed. B. Shiva Rao, p. 97.

कि लीग व्यर्थ का हठ छोड़ दे और संविधान सभा के कार्य में सहयोग करे, किन्तु सभी प्रयत्न विफल हुए ।

कांग्रेस	208
मुस्लिम लीग	73
यूनियनिस्ट पार्टी	1
यूनियनिस्ट मुस्लिम	1
यूनियनिस्ट शिद्दूल कास्ट	1
कृपक प्रजा पार्टी	1
अछूत जाति सघ	1
सिख (कांग्रेस के अतिरिक्त)	1
साम्यवादी	1
स्वतन्त्र (निर्दलीय)	8

296

वस्तुतः भारत की संविधान सभा का गठन तीन चरणों में पूरा हुआ । सर्वप्रथम, 'केबिनेट मिशन योजना' के अनुसार संविधान सभा के सदस्यों का निर्वाचन हुआ और कुल सदस्यों की संख्या 389 निश्चित की गयी थी । द्वितीय चरण की शुरुआत 3 जून, 1947 की विभाजन योजना से होती है और संविधान सभा का पुनर्गठन किया गया, जिसके अनुसार 324 प्रतिनिधि होते थे । तृतीय चरण देशी रियासतों से सम्बन्धित था और उनके प्रतिनिधि संविधान में अलग-अलग समय में सम्मिलित हुए । हैदराबाद ही एक ऐसी रियासत थी जिसके प्रतिनिधि सम्मिलित नहीं हुए । संविधान सभा के गठन के बाद 14 अगस्त, 1947 को जवाहरलाल नेहरू ने कहा कि "स्वाधीनता और सत्ता अपने साथ उत्तरदायित्व लाती है । वह उत्तरदायित्व कब इस भारत के लोगों की प्रतिनिधि, प्रभुसत्ता सम्पन्न संविधान सभा के कंधों पर है ।"

संविधान सभा के प्रमुख सदस्य : प्रमुख संविधान-निर्माता (MAKERS OF THE CONSTITUENT)

संविधान सभा में पण्डित जवाहरलाल नेहरू, सरदार वल्लभ भाई पटेल, डॉ० भीमराव अम्बेडकर, के० एम० मुखर्जी, गोपालास्वामी आयंगर, अल्लादि कृष्णास्वामी अय्यर, पट्टाभि सीतारमैया, श्रीमती दुर्गाबाई, ठाकुरदास भागवत, मौलाना अबुल कलाम आजाद का योगदान महत्वपूर्ण रहा । संविधान सभा में नेहरू और पटेल शक्ति के केन्द्र-बिन्दु थे । किसी प्रश्न पर उनमें परस्पर मतभेद की स्थिति में उनके इर्द-गिर्द समर्थक एकत्रित हो जाते थे, परिणामस्वरूप संविधान सभा में बहुसंख्यक चलती थी । डॉ० राजेन्द्र प्रसाद अपने प्रभाव का खुलकर प्रयोग नहीं कर पाते थे क्योंकि वे संविधान सभा के अध्यक्ष थे । नेहरू आदर्शवादी थे तो प्रसाद और पटेल अनुभववादी और व्यावहारिक । डॉ० अम्बेडकर कानून के प्रकाण्ड पण्डित थे तो गोपालास्वामी आयंगर भी बहुत योग्य और अनुभवी पुरुष थे । पटेल के प्रमुख परामर्शदाता के० एम० मुखर्जी और वी० पी० मेनन थे तो नेहरू के परामर्शदाता कृष्णास्वामी अय्यर और वी० एन० राव थे । संविधान निर्माण का महत्वपूर्ण कार्य के० एम० मुखर्जी ने ही किया था क्योंकि कांग्रेस दल की ओर से वे प्रारम्भ में ही इस कार्य को कर रहे थे । मुस्लिम सम्प्रदाय के प्रमुख प्रवक्ता होने के कारण मौलाना आजाद की बात को बड़े ध्यान से सुना जाता था ।

संविधान सभा में लगभग 250 सदस्यों ने भाषण दिये जिनमें से 200 से अधिक सदस्य सक्रिय रूप से बोले। संविधान सभा में हुई संवैधानिक बहसों में सदस्यों द्वारा सामान्यतः भाग लेने के बावजूद यह एक तथ्य है कि संविधान निर्माण से सम्बन्धित अधिकांश कार्य लगभग 50 व्यक्तियों ने किया। इनमें भी 12 से कम व्यक्तियों ने सशक्त नेतृत्व प्रदान किया और महत्वपूर्ण निर्णय लिये।

संविधान निर्माण की कहानी

(THE STORY OF THE CONSTITUTION MAKING)

जुलाई 1946 में संविधान सभा के निर्वाचन हुए। कांग्रेस चाहती थी कि संविधान सभा यथाशीघ्र संविधान निर्माण का कार्य प्रारम्भ करे। जवाहरलाल नेहरू ने कांग्रेस की ओर से एक विशेष समिति नियुक्त की जिसे संविधान सभा के लिए आवश्यक सामग्री जुटाना था। इस समिति ने संविधान सभा के कार्य-संचालन की आवश्यक प्रक्रिया तय की।

संविधान सभा का प्रथम अधिवेशन 9 दिसम्बर, 1946 को संसद भवन के केन्द्रीय कक्ष में प्रारम्भ हुआ। डॉ० सच्चिदानन्द सिन्हा को सर्वसम्मति से अस्थायी अध्यक्ष चुना गया। इसके बाद सदस्यों ने अपने प्रत्यय पत्र पेश किये तथा रजिस्टर पर हस्ताक्षर किये। 11 दिसम्बर, 1946 को कांग्रेस के तत्पे हुए नेता, डॉ० राजेन्द्र प्रसाद संविधान सभा के स्थायी अध्यक्ष निर्वाचित हुए। संविधान निर्माण की दिशा में सबसे पहला काम था जवाहरलाल नेहरू द्वारा 'उद्देश्य प्रस्ताव'। यह प्रस्ताव 13 दिसम्बर, 1946 को प्रस्तुत किया गया था। प्रस्ताव प्रस्तुत करते हुए श्री नेहरू ने कहा, "मैं आपके सामने जो प्रस्ताव प्रस्तुत कर रहा हूँ उसमें हमारे उद्देश्यों की व्याख्या की गयी है, योजना की रूपरेखा दी गयी है और बताया गया है कि हम किस रास्ते पर चलने वाले हैं।" उद्देश्य प्रस्ताव में भारत को एक स्वतन्त्र प्रभुसत्ता-सम्पन्न गणराज्य घोषित करने की आकांक्षा व्यक्त की गयी। वह भी कहा गया कि प्रभुसत्ता का वास जनता में होगा तथा भारत के सभी लोगों को सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय तथा विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास, धर्म, उपासना और व्यवसाय की गारण्टी दी जायेगी। 13 दिसम्बर से 19 दिसम्बर, 1946 तक संविधान सभा ने उद्देश्य प्रस्ताव पर कुल आठ दिन विचार-विमर्श किया। 22 जनवरी, 1947 को संविधान सभा में सदस्यों ने खंडे होकर सर्वसम्मति से इस प्रस्ताव को पास किया।

उद्देश्य प्रस्ताव की स्वीकृति के बाद ही संविधान सभा ने संविधान निर्माण की समस्या के विभिन्न पहलुओं के सम्बन्ध में अनेक समितियाँ नियुक्त की। प्रमुख समितियाँ थी—(1) संघ संविधान समिति (Union Constitution Committee); (2) प्रान्तीय संविधान समिति (Provincial Constitution Committee); (3) संघ शक्ति समिति (Union Powers Committee), (4) मूल अधिकारों, अल्पसंख्यकों, आदि से सम्बन्धित परामर्श समिति, (5) प्रारूप समिति, आदि। देशी रियासतों से बातचीत करने के लिए संविधान सभा ने एक 'वार्ता समिति' पूर्व में ही गठित कर ली थी।

संविधान सभा के कार्यालय की परामर्श शाखा ने 17 मार्च, 1947 को संविधान की मुख्य विशेषताओं के सम्बन्ध में एक प्रश्न-सूची विभिन्न प्रान्तीय विधानमण्डलों तथा केन्द्रीय विधानमण्डल के सदस्यों के पास भी भेजी ताकि वे प्रस्तावित संविधान के बारे में अपने विचार व्यक्त कर सकें। इसी समय ब्रिटिश सरकार ने 3 जून, 1947 की योजना प्रकाशित की जिसके अनुसार देश का विभाजन होना था।

अक्टूबर 1947 में संविधान सभा के सचिवालय की परामर्श शाखा ने संविधान का पहला प्रारूप तैयार किया। इस प्रारूप के तैयार होने के पहले संविधान सभा के सचिवालय ने

तीन जिल्दों के विश्व के विभिन्न संविधानों के पूर्व दृष्टान्त एकत्र कर उन्हें संविधान सभा के सदस्यों में वितरित कर दिया। सर्वैधानिक परामर्शदाता बी० एन० राव ने विश्व के विभिन्न संविधान विशेषज्ञों से विचार-विमर्श कर एक प्रतिवेदन भी प्रस्तुत किया।

29 अगस्त, 1947 को संविधान सभा ने 'प्रारूप समिति' की नियुक्ति की। डॉ० अम्बेडकर इस समिति के अध्यक्ष चुने गये। 'प्रारूप समिति' का यह काम था कि वह संविधान सभा की परामर्श शाखा द्वारा तैयार किये गये संविधान का परीक्षण करे और फिर संविधान को विचार के लिए संविधान सभा के सम्मुख प्रस्तुत करे। 'प्रारूप समिति' ने भारत का जो प्रारूप संविधान तैयार किया वह फरवरी 1948 में संविधान सभा के अध्यक्ष को सुपुर्द किया गया। प्रारूप संविधान के प्रकाशित होने के बाद प्रारूप संविधान में संशोधन करने के लिए अनेक सुझाव प्राप्त हुए। एक विशिष्ट समिति ने इन सुझावों पर विचार किया तथा प्रारूप संविधान का एक पुनर्मुद्रित संस्करण प्रकाशित किया। 15 नवम्बर, 1948 को प्रारूप संविधान पर धारा-वार विचार प्रारम्भ हुआ। 8 जनवरी, 1949 तक संविधान सभा 67 अनुच्छेदों पर विचार कर चुकी थी। इसे प्रथम वाचन कहा जाता है क्योंकि इस कालावधि में संविधान पर सामान्य वाद-विवाद हुआ। 16 नवम्बर, 1949 को संविधान का दूसरा 'द्वितीय वाचन' समाप्त हो गया। संविधान का तीसरा वाचन 26 नवम्बर, 1949 तक चला जबकि 'संविधान सभा द्वारा निमित्त संविधान को अन्तिम रूप से पास किया गया।' संविधान सभा के अन्तिम दिन 24 जनवरी, 1950 को संविधान की तीन प्रतियाँ सभा पटल पर रखी गयीं। सभा के अध्यक्ष ने सभी सदस्यों से प्रार्थना की कि वे एक-एक करके तीनों प्रतियों पर हस्ताक्षर करें। सदस्यों ने संविधान की प्रतियों पर हस्ताक्षर किये और उसके बाद जन-गण-मन तथा बन्देमातरम् के गायन के साथ 'सभा' का संविधान सभा के रूप में समापन हो गया। 26 जनवरी, 1950 को उसका भारतीय गणराज्य की (अन्तर्कालीन) संसद के रूप में आविर्भाव हुआ।

सम्पूर्ण संविधान निर्माण में 2 वर्ष 11 मास और 18 दिन लगे। इस कार्य पर लगभग 64 लाख रुपये खर्च हुए। संविधान के प्रारूप पर भी 114 दिन तक चर्चा होती रही। अपने अन्तिम रूप में संविधान में 395 अनुच्छेद और 8 अनुसूचियाँ थीं। संविधान के कुछ अनुच्छेद 26 नवम्बर, 1949 के दिन से लागू कर दिये गये, पर शेष संविधान 26 जनवरी के दिन के ऐतिहासिक महत्व के कारण 26 जनवरी, 1950 ई० से लागू किया गया।

डॉ० अम्बेडकर ने कहा कि "अमरीका, कनाडा, दक्षिणी अफ्रीका और आस्ट्रेलिया की संविधान सभाओं को अपने संविधानों की रचना में जितना समय लगा था, उसे देखते हुए भारतीय संविधान सभा ने देश के लिए बहुत शीघ्र संविधान बना लिया था और उसे बधाई दी जा सकती थी।"

संविधान सभा के विवादास्पद प्रसंग

(CONTROVERSIAL ISSUES OF THE CONSTITUENT ASSEMBLY)

संविधान सभा में छोटे-छोटे प्रश्नों को लेकर भी कभी-कभी मतभेद और विवाद उत्पन्न हो जाता था। सबसे महत्वपूर्ण प्रश्न यह पैदा हुआ कि राजेन्द्र प्रसाद जो केबिनेट के सदस्य होने के साथ संविधान सभा के अध्यक्ष भी थे, उस सभा की वैधानिक कार्यवाहियों की अध्यक्षता कैसे कर सकते थे? नेहरू और पटेल दोनों का यह मत था कि राजेन्द्र प्रसाद केबिनेट के सदस्य बने रहे और संविधान सभा की अध्यक्षता के लिए किसी दूसरे व्यक्ति को चुना जाय। नेहरू ने जब यह दृष्टिकोण अपनाया कि लोकतन्त्र शासन में यह बात सर्वथा अनुचित थी कि केबिनेट का एक सदस्य संविधान सभा की अध्यक्षता करे, तो बी० एन० राव ने यह सुझाव रखा कि एक उपाध्यक्ष का निर्वाचन किया जाये जो संविधान सभा के अध्यक्ष के नाम-से सभा की वैधानिक कार्यवाहियों

की अध्यक्षता करे। इससे पटेल और प्रसाद के बीच तनाव हो गया और मन्त्रिमण्डल की एक बैठक में दोनों के बीच कहा-मुनी हो गयी। इस बैठक में उपस्थित एक अधिकारी ने टिप्पणी की, “ये लोग जिनकी हम महामानवी के रूप में पूजा करते हैं, बच्चों की तरह झगड़ा कर रहे थे।”

एक दूसरा विवाद पैदा हुआ कि वैधानिक दृष्टि से प्रसाद की और स्पीकर के रूप में मावलकर की क्या स्थिति (Position) होगी? राजेन्द्र प्रसाद संविधान सभा के अध्यक्ष थे और मावलकर अन्तरिम सदन के स्पीकर। प्रसाद अपनी इच्छा के विरुद्ध इस बात के लिए तैयार हुए कि एक स्पीकर नियुक्त किया जाये, लेकिन इस शर्त पर कि वह संविधान सभा के अध्यक्ष के अधीन हो। मावलकर ने समान पद (equal status) और अपने सचिवालय पर पूर्ण नियन्त्रण की माँग की। काफी संघर्ष के बाद प्रसाद राजी हो गये—वे संविधान सभा के अध्यक्ष बने और मावलकर अन्तरिम सदन के स्पीकर बने।

तीसरा विवाद था कि बी० एन० राव अपने साथ लेजिस्लेटिव असेम्बली का सचिवालय ले गये और प्रसाद ने निर्णय दिया कि नये सचिवालय की नियुक्ति उनकी अनुमति के बिना नहीं की जा सकती। समस्या नेहरू के पास ले जायी गयी और नेहरू ने प्रसाद को इस बात पर तैयार किया कि इन नियुक्तियों का पूर्ण अधिकार मावलकर का था।

संविधान निर्माण की समस्याएँ

(PROBLEMS OF THE CONSTITUTION MAKING)

संविधान निर्माताओं के सामने कई समस्याएँ थीं। उनको एक विस्तृत भूखण्ड और विशाल जनसंख्या के लिए एक नयी राजनीतिक-सामाजिक व्यवस्था का निर्णय करना था। देश में बहुत-सी जातियाँ बसती थी, विभिन्न धर्मावलम्बी रहते थे, अनेक भाषाएँ बोली जाती थी। संविधान को इन सबको एक सूत्र में बाँधना था। एक अन्य कठिन समस्या जिसे सुलझाने में संविधान सभा को काफी समय लगा, देश के लिए राजभाषा की थी। एक और विकट समस्या लगभग 600 देशी रियासतों की थी।

संविधान निर्माण की प्रक्रिया

(PROCEDURE FOLLOWED IN THE MAKING OF THE CONSTITUTION)

संविधान निर्माण के सम्बन्ध में संविधान सभा ने जिस प्रक्रिया का अनुसरण किया वह संक्षेप में यही थी कि सबसे पहले उसने उद्देश्य-प्रस्ताव के रूप में अपने ‘विचारार्थ विषय’ निर्धारित किये। यह उद्देश्य-प्रस्ताव ही आगे चलकर प्रस्तावना का आधार बना। इसके बाद संविधान सभा ने वैधानिक समस्या के विविध पहलुओं के सम्बन्ध में विभिन्न समितियाँ नियुक्त कीं। इनमें से अनेक समितियों के अध्यक्ष या तो श्री नेहरू थे या सरदार पटेल। संविधान सभा के अध्यक्ष के अनुसार इन दो महारथियों ने ही संविधान के मूल सिद्धान्त तय किये थे। सभी समितियों ने बड़ी निष्ठा से कार्य किया और महत्वपूर्ण प्रतिवेदन प्रस्तुत किये। संविधान सभा ने इन प्रतिवेदनों पर विस्तार से विचार किया और इन प्रतिवेदनों की सिफारिशें प्रारूप संविधान के लिए आधार बनीं। प्रारूप संविधान की सतर्क छानबीन प्रारूप समिति के सदस्यों ने ही नहीं की बल्कि संविधान सभा के अन्य सदस्यों ने भी प्रारूप संविधान के एक-एक अनुच्छेद का गहराई से विवेचन किया। कहीं-कहीं तो प्रत्येक वाक्य ही नहीं अपितु प्रत्येक शब्द पर बहस हुई। प्रारूप संविधान की इस विशद परीक्षा का परिणाम यह हुआ कि उसका आकार बहुत बढ़ गया। संविधान सभा सचिवालय की परामर्श शाखा ने प्रारूप समिति के विचार के लिए संविधान का जो पहला प्रारूप तैयार किया था, उसमें 243 अनुच्छेद और 13 अनुसूचियाँ थीं। संविधान सभा की प्रारूप समिति ने जो पहला प्रारूप संविधान तैयार किया उसमें 305 अनुच्छेद और 8 अनुसूचियाँ थीं। अब प्रारूप

संविधान का दूसरा वाचन समाप्त हुआ तब अनुच्छेदों की संख्या 386 हो गयी। दूसरे वाचन के बाद जब संविधान अन्तिम रूप में स्वीकार हुआ तब उसमें 385 अनुच्छेद और 8 अनुसूचियाँ थी।

संविधान सभा की स्थिति, संगठन एवं कार्यकरण के सम्बन्ध में कतिपय आलोचनात्मक टिप्पणियाँ (Critical Remarks regarding Position, Composition and Working of the Constituent Assembly)

हमारी संविधान सभा नेहरू के शब्दों में एक अन्धेरी घाटी से निकलकर स्वतन्त्रता की सूर्य किरणों तक पहुँची थी। कई सदस्य तो कुछ समय पूर्व ही जेल से छूटे थे। यकायक उन्हें स्वतन्त्रता आन्दोलन के स्वप्नों व आदर्शों को साकार करने वाले संविधान के निर्माण का अवसर दिया गया। फिर भी संविधान सभा की अनेक लोगो ने तार्किक आधारों पर आलोचना की है जो इस प्रकार है :

(1) प्रथम, क्या संविधान सभा को प्रभुत्व-सम्पन्न संस्था माना जाये? (Was it a Sovereign Assembly?)—संविधान सभा के गठन और उसके द्वारा अपना कार्य प्रारम्भ किये जाने के तुरन्त बाद ही संविधान सभा की स्थिति के सम्बन्ध में एक विवाद प्रारम्भ हो गया। ब्रिटिश संसद के एक वाद-विवाद में विस्टन चर्चिल ने संविधान सभा की वैधता को ही चुनौती दे दी। संविधान सभा के ही एक सदस्य एम० आर० जयकर ने भी विचार व्यक्त किया कि "संविधान सभा एक सम्प्रभु संस्था नहीं है और उसकी शक्तियाँ मूलभूत सिद्धांतों एवं प्रक्रियाओं दोनों की दृष्टि से मर्यादित हैं।"² उनके विचार का आधार यह था कि संविधान सभा कैबिनेट योजना के अधीन अस्तित्व में आयी और यह ब्रिटिश संसद की सत्ता के ही अधीन थी। वह कैबिनेट मिशन योजना में वर्णित संविधान की मूल रूपरेखा में कोई परिवर्तन नहीं कर सकती थी। सभा का आह्वान ब्रिटिश सम्राट के अधिकार पर गवर्नर जनरल द्वारा किया गया था और यह अपेक्षित था कि संविधान सभा जो संविधान बनायेगी उसे ब्रिटिश संसद के पास अनुमोदन के लिए भेजा जायेगा। लेकिन संविधान सभा के अधिकांश सदस्यों ने इन प्रतिबन्धों को अस्वीकार करते हुए संविधान सभा की सम्प्रभुसत्ता पर बल दिया। एन० जी० आयंगर ने सभा में 11 दिसम्बर, 1946 को पूर्ण प्रभुता के विचार को स्पष्ट करते हुए कहा, "इस संविधान सभा का स्रोत यह नहीं है कि इसके निर्माता सम्राट की सरकार के तीन सदस्य थे बल्कि यह है कि उनके प्रस्तावों को जनता ने स्वीकार कर लिया।"³ जवाहरलाल नेहरू ने इस विचार की पुष्टि करते हुए कहा, "सरकारें राजकीय पत्रों से पैदा नहीं होतीं। वास्तव में वे जनता की इच्छा की अभिव्यक्ति होती हैं। हम आज यहाँ इसलिए एकत्रित हो पाये हैं क्योंकि हमारे पीछे जनता की शक्ति है। जहाँ तक जनता, कोई दल या वर्ग नहीं बल्कि समूची जनता चाहेगी, वहाँ तक हम यहाँ रहेंगे।"⁴ इस विचार के अनुसार ही संविधान सभा ने अपनी पूर्ण प्रभुता को प्रदर्शित भी किया। प्रथम, यह प्रस्ताव पारित किया गया कि ब्रिटिश सरकार या अन्य किसी भी सत्ता के आदेश से सभा का विघटन नहीं होगा। संविधान सभा को उसी समय भंग किया जायगा, जबकि सभा स्वयं दो-तिहाई बहुमत से इस आशय का प्रस्ताव पारित कर दे। द्वितीय, संविधान सभा ने सभा के संचालन की पूर्ण शक्ति अपने निर्वाचित सभापति को दे दी। इस प्रकार भारतीय संविधान सभा ने संविधान निर्माण का कार्य पूर्ण प्रभुता की भावना से प्रारम्भ किया। 15 अगस्त, 1947 को भारतीय स्वतन्त्रता अधिनियम पारित हो जाने के बाद संविधान

¹ A. C. Banerjee, *The Making of the Indian Constitution*, p 358.

² C A D, Vol. I, p 70

³ *Ibid.*, p. 70.

⁴ *Ibid.*, p. 70.

सभा पर केबिनेट मिशन द्वारा लगाये गये प्रतिबन्ध वैज्ञानिक दृष्टि से समाप्त हो गये और संविधान सभा पूर्ण सम्प्रभु बन गयी।

(2) द्वितीय, क्या संविधान सभा एक प्रतिनिधिक संस्था थी? (Was it a Representative Body)—संविधान सभा की सम्प्रभुता के साथ ही उसकी प्रतिनिध्यात्मकता पर भी आक्षेप किया गया था। राष्ट्रीय कांग्रेस के समाजवादी वर्ग और अन्य कुछ दलों द्वारा आपत्ति की गयी कि संविधान सभा के सदस्यों का परोक्ष निर्वाचन होने के कारण इसे भारतीय जनता की प्रतिनिधि सभा नहीं कहा जा सकता। इस वर्ग के नेता श्री जयप्रकाश नारायण ने ऐसा ही मत व्यक्त करते हुए कहा था कि “यह संविधान सभा अपने गठन में उस संविधान सभा से बहुत भिन्न है जिसकी रूपरेखा पं० नेहरू ने हमारे सामने रखी थी। इसकी रचना ब्रिटिश सरकार ने की है, अतः हम इसके द्वारा हम उस स्वतन्त्रता को पाने की आशा कदापि नहीं कर सकते, जिसके लिए हम संघर्ष करते रहे हैं।” श्री नारायण और उनके वर्ग द्वारा इस बात पर बल दिया गया कि संविधान सभा के सदस्यों का चुनाव वयस्क मताधिकार और प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर किया जाना चाहिए था।

सैद्धान्तिक दृष्टि से उपर्युक्त विचार सत्य है। किन्तु व्यावहारिक दृष्टि से इसमें कोई बल नहीं है। प्रथमतः, कांग्रेस के द्वारा केबिनेट योजना के संविधान सभा सम्बन्धी प्रस्तावों को किसी आदर्श के आधार पर नहीं वरन् इस आधार पर अपनाया गया था कि तत्कालीन परिस्थितियों में सम्भवतया यह प्रस्ताव ही एकता को बनाये रख सकेगा। इसके अतिरिक्त, भारतीय स्वतन्त्रता की प्राप्ति के पूर्व और उसके तुरन्त बाद भारत में बड़े पैमाने पर साम्प्रदायिक उपद्रव हो रहे थे और इन परिस्थितियों में संविधान सभा के प्रत्यक्ष निर्वाचन की बात व्यावहारिक नहीं थी। द्वितीयतः, इस सन्दर्भ में यह भी कहा जा सकता है कि यदि संविधान सभा के सदस्यों का प्रत्यक्ष निर्वाचन होता, तो भी उसका स्वरूप कम-अधिक रूप में ऐसा ही होता। इस विचार को बल देने वाला तथ्य यह है कि 1952 के प्रथम आम चुनाव में संविधान सभा के अधिकांश सदस्यों ने चुनाव लड़ा और काफी अच्छे बहुमत से विजय प्राप्त की। तृतीयतः, और सर्वाधिक महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि तत्कालीन भारतीय राजनीति के सर्वाधिक प्रमुख दल कांग्रेस ने संविधान सभा को अधिकाधिक प्रतिनिधि स्वरूप प्रदान करने की प्रत्येक सम्भव चेष्टा की थी। कांग्रेस के तो प्रायः सभी चोटी के नेता पं० नेहरू, सरदार पटेल, डॉ० राजेन्द्र प्रसाद, मौलाना आजाद, चक्रवर्ती राजगोपालाचार्य, पं० गोविन्द वल्लभ पन्त, वाल गोविन्द खेर, बाबू पुरुषोत्तमदास टण्डन, श्री के० एम० मुन्शी और आचार्य जे० बी० कृपलानी इसके सदस्य थे। कांग्रेस के ही प्रयत्नों से वैधानिक और प्रशासनिक योग्यता की दृष्टि से ख्याति प्राप्त अनेक ऐसे व्यक्तियों का संविधान सभा के लिए निर्वाचन हुआ था, जो कांग्रेस से सम्बद्ध नहीं थे। इनमें से कुछ थे प्रारूप समिति के अध्यक्ष डॉ० अम्बेडकर, ए० के० अय्यर, एन० जी० आर्यंगर, सथानम्, एम० आर० जयकर, सच्चिदानन्द सिन्हा, श्यामाप्रसाद मुखर्जी, बी० शिवाराव, डॉ० राधाकृष्णन, के० टी० शाह, एम० सी० मुखर्जी और हृदयनाथ कुँजरू, आदि। इन्हीं व्यक्तियों ने सभा को तकनीकी आधार दिया। संविधान के मूल स्वरूप का निर्माण करने, उसको दार्शनिक आधार देने तथा उसे उद्देश्यपूर्ण बनाने में इन व्यक्तियों तथा इनकी सामाजिक एवं व्यावसायिक पृष्ठभूमि की निर्णायक भूमिका रही। तेजवहादुर सप्रू और जयप्रकाश नारायण को भी संविधान सभा की सदस्यता के लिए आमन्त्रित किया गया था, किन्तु सप्रू स्वास्थ्य सम्बन्धी कारणों के आधार पर इसे स्वीकार न कर सके और जयप्रकाश नारायण ने इस प्रस्ताव को ठुकरा दिया। इस सम्बन्ध में सभा की सद्बुद्धि का प्रमाण यह है कि संविधान सभा के जो सदस्य लीग के टिकट पर निर्वाचित हुए थे, उनमें से जिन्होंने भारत के विभाजन के बाद भारत में ही रहना पसन्द किया उन्हें भी संविधान सभा

की सदस्यता प्रदान की गयी। लीग के एक प्रतिनिधि मोहम्मद मादुला प्रांशु समिति के भी सदस्य थे। संविधान सभा में अल्पसंख्यक वर्गों को पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त था, यह निम्न तालिका से स्पष्ट हो जाता है, जिसमें वर्गीय आधार पर संविधान सभा का गठन बनलाया गया है :

नेपाली	1 (बंगाल में निर्वाचित)
सिख	5 (केबिनेट योजना में दिये गये प्रतिनिधित्व में एक अधिक)
पारसी	3
ईसाई	7
आर्य-भारतीय	3
पिछड़ी हुई जनजातियाँ	5
अनुसूचित जातियाँ	33
मुस्लिम	31 (केबिनेट योजना के अनुसार भारत में रहे क्षेत्रों में मुस्लिम प्रतिनिधियों की संख्या 28 ही होनी थी)

इस प्रकार विभाजन के बाद जबकि देशी रियासतों के प्रतिनिधित्व के अतिरिक्त संविधान सभा का गठन हो चुका था, अल्पसंख्यकों को 235 में से 88 अर्थात् 36 प्रतिशत प्रतिनिधित्व प्राप्त था, अनुसूचित जातियों के भी 33 सदस्य थे।

दलीय दृष्टि से भी संविधान सभा भारतीय जनता का पूर्ण प्रतिनिधित्व करती थी। यद्यपि साम्यवादी दल का कोई सदस्य संविधान सभा के लिए निर्वाचित नहीं हुआ, लेकिन मार्क्सवादी और फारवर्ड ब्लाक के सदस्य संविधान सभा के लिए निर्वाचित हुए थे। समाजवादी दल ने प्रतिनिधित्व अस्वीकार कर दिया था, लेकिन फिर भी समाजवादी विचारधारा रखने वाले अनेक व्यक्ति कांग्रेस दल की ओर से संविधान सभा के सदस्य थे। हिन्दू महासभा के दो भूतपूर्व अध्यक्ष डॉ० जयकर और श्यामाप्रसाद मुखर्जी भी संविधान सभा के सदस्य थे। इन सबके अतिरिक्त तत्कालीन कांग्रेस दल का आधार बहुत अधिक व्यापक था, सही अर्थों में वह एक राजनीतिक दल नहीं, वरन् राष्ट्रीय आन्दोलन की संचालन संस्था थी और स्वयं कांग्रेस के अन्तर्गत विभिन्न विचारधाराओं के प्रतिनिधि थे। इन सभी तथ्यों के आधार पर के० संथानम् के शब्दों में कहा जा सकता है कि “जनमत का कोई भी ऐसा वर्ग नहीं था, जिसे संविधान सभा में प्रतिनिधित्व प्राप्त न हो।” संविधान सभा के एक सदस्य श्री० शिवा राव ने स्वयं द्वारा सम्पादित ग्रन्थ में यही विचार व्यक्त किया है और फ्रेनविल ऑस्टिन ने विशद अध्ययन तथा संविधान सभा के अनेक सदस्यों से साक्षात्कार के बाद विचार व्यक्त किया है कि “अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित और इस दृष्टि से भारतीय जनता के प्रति उत्तरदायी न होने पर भी संविधान सभा अत्यधिक प्रतिनिध्यात्मक संस्था थी।”

(3) तृतीय, क्या संविधान को लोकप्रिय अनुज्ञप्ति प्राप्त थी? (Was there the Popular Sanction behind the Constitution?)—जिन व्यक्तियों के द्वारा संविधान सभा की प्रतिनिध्यात्मकता पर सन्देह व्यक्त किया था, उनके द्वारा यह भी कहा गया कि यदि तत्कालीन परिस्थितियों में प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर संविधान सभा का गठन सम्भव नहीं था, तो सम्बन्धित संविधान सभा द्वारा निर्मित संविधान को जनमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जाना चाहिए था और इस प्रकार के जनमत संग्रह के बाद ही उसे पारित समझा जाता। उनके अनुसार क्योंकि संविधान को जनमत संग्रह के अन्तर्गत जनता से अनुसमर्थित (ratify) नहीं कराया गया, इसलिए यह कहा जा सकता है कि संविधान को ‘लोकप्रिय अनुज्ञप्ति’ (Popular Sanction) प्राप्त नहीं थी।

लेकिन इस प्रकार की आलोचना में कोई सार नहीं है। वस्तुतः व्यावहारिक कारणों से ही जनमत संग्रह नहीं कराया गया था। राष्ट्रव्यापी जनमत संग्रह की व्यवस्था जिसमें 17 करोड़ मत-दाता हो अत्यधिक कष्ट और व्यय-साध्य होती। यह बात भी नितान्त स्पष्ट है कि यदि इस प्रकार का जनमत संग्रह करवाया भी गया होता, तो उससे संविधान के स्वरूप पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता।

(4) चतुर्थ, क्या संविधान सभा के संगठन का साम्प्रदायिक आधार था? (Was there the Communal basis of the Organisation of the Constituent Assembly?)—कतिपय आलोचकों का मत है कि संविधान सभा के संगठन का आधार साम्प्रदायिक था। प्रान्तीय व्यवस्थापिकाओं के सदस्यों द्वारा साम्प्रदायिकता के आधार पर ही संविधान सभा के सदस्यों को चुना था। यह इसलिए किया गया ताकि साम्प्रदायिक सहयोग प्राप्त हो सके और संविधान सभा में किसी एक ही सम्प्रदाय का बहुमत न हो जाय।

(5) पंचम, क्या संविधान सभा में वकीलों का प्रभुत्व था? (Was the Assembly Dominated by the Legal Luminaries?)—आलोचकों का कहना है कि संविधान सभा में किसानों और मजदूरों का समुचित प्रतिनिधित्व नहीं हुआ। भारत एक कृषि प्रधान देश है और अधिकांश लोग कृषक हैं। दूसरी तरफ यह संविधान वकीलों द्वारा बनाया गया है, यह विवाद बढ़ायेगा और वकीलों का स्वर्ग होगा अर्थात् उन्हें लाभ पहुंचायेगा। किन्तु इस आलोचना में भी सार नहीं है, क्योंकि संविधान एक कानून होता है और उसके निर्माण में कानून के जानकार लोग ही महत्वपूर्ण योगदान दे सकते हैं। सामान्य मजदूर और किसान संवैधानिक कानून की सूक्ष्मताओं को आसानी से नहीं समझ सकते।

फिर भी यह तो स्वीकार करना ही होगा कि सबसे महत्वपूर्ण कार्य प्रारूप समिति (Drafting Committee) द्वारा किया गया। इस समिति में डॉ० बी० आर० अम्बेडकर, के० एम० मुन्शी, अल्लादी कृष्णास्वामी अय्यर जैसे ख्याति प्राप्त अधिवक्ता थे। इन सबका प्रशिक्षण विधिशासन एवं सामान्य विधि विषयक धारणा पर आधारित ब्रिटिश न्यायशास्त्र (Jurisprudence) के अनुसार हुआ था। अतः संविधान की संरचना के प्रति इनका दृष्टिकोण नियमनिष्ठ औपचारिक (formalistic) एवं उदारवादी था।

संविधान सभा में निर्णय लेने की प्रक्रिया के सम्बन्ध में ग्रेनविल ऑस्टिन के विचार (Process of Decision-making in the Constituent Assembly : Granville Austin's Views)

संविधान निर्माण में अपनायी गयी प्रक्रिया की आलोचना करने के बजाय ग्रेनविल ऑस्टिन के इस विचार को स्वीकार करना होगा कि भारतीय संविधान के निर्माण में अत्यधिक श्रेष्ठ प्रक्रिया को अपनाया गया है। इस श्रेष्ठता के प्रतीक रूप में दो बातें हैं—सहमति से निर्णय और समायोजना का सिद्धान्त।

(1) सहमति से निर्णय (Decision-making by Consensus)—भारत के राष्ट्रीय नेताओं को इस बात का ज्ञान था कि वे महज कोई दस्तावेज नहीं बना रहे हैं, वरन् एक संविधान का निर्माण कर रहे हैं, इसलिए उनके द्वारा बहुमत निर्णय को नहीं वरन् सहमति से निर्णय को अपनाया जाना चाहिए। सहमति के इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए विविध तरीके अपनाये गये। प्रथम, कांग्रेस विधानमण्डल दल की बैठकों में संविधान की प्रत्येक धारा पर खुलकर वाद-विवाद होने थे और इन बैठकों में डॉ० अम्बेडकर, ए० के० अय्यर और आयगर जैसी गैर-कांग्रेसी प्रतिभाओं को भी आमन्त्रित किया जाता था। द्वितीय, संविधान निर्माण से सम्बन्धित सभी महत्वपूर्ण समितियों में विभिन्न समुदायों, हिंदु और वर्गों को समुचित प्रतिनिधित्व दिया गया था और अल्प-संख्यक वर्गों के हितों के प्रतिनिधि रूप में उन व्यक्तियों को भी समिति में ले लिया गया था जो

संविधान सभा के सदस्य नहीं थे। संविधान निर्माण के कार्य की सर्वाधिक महत्वपूर्ण समिति प्रारूप समिति के कुल 9 सदस्यों में से केवल एक प्रमुख कांग्रेसी श्री मुन्शी थे और इस समिति की अध्यक्षता ऐसे व्यक्ति को दी गयी थी, जो अब तक कांग्रेस का कटु आलोचक रहा।

संविधान सभा और सभा की समितियों की बैठकों के अन्तर्गत 'बहुमत की जीत' के स्थान पर एक-दूसरे को समझाने-बुझाने की प्रवृत्ति अपनायी गयी। जिन मुद्दाओं और सशोधनों को अस्वीकृत किया गया; उन्हें अस्वीकृत करने के कारण बतलाये गये, जिससे कोई सदस्य यह अनुभव न करे कि उसके सुझाव का निरादर किया गया है। एम० बी० पायली ने इस सन्दर्भ में लिखा है कि "संविधान सभा में वाद-विवाद को पूरा प्रोत्साहन मिला, आलोचना के प्रति सहनशीलता अपनायी गयी, लम्बे वाद-विवाद के प्रति असन्तोष नहीं दिखाया गया, अपने विचार दूसरों पर लादने एवं शीघ्रता से कार्य समाप्त करने का प्रयास नहीं किया गया। यह एक पूर्ण लोकतान्त्रिक प्रक्रिया थी, जिस पर भारतीय लोग गर्व कर सकते हैं।"

संविधान निर्माण में सर्वसम्मति की जिस पद्धति को अपनाया गया; उसके प्रमुख उदाहरण हैं—संविधान के संघीय और भाषायी प्रावधान तथा अल्पसंख्यकों से सम्बन्धित व्यवस्थाएँ।

संविधान सभा ने भारत के संघीय ढाँचे पर 1947 की वसन्त ऋतु से विचार प्रारम्भ किया और नवम्बर 1949 तक इस सम्बन्ध में विचार चलता रहा। इस सम्बन्ध में यह प्रयत्न किया गया कि सम्बन्धित प्रावधान सभ के प्रतिनिधियों और प्रान्तीय सरकारों के अधिकाधिक प्रतिनिधियों को सन्तुष्ट कर सके। ऐसी व्यवस्था करने का प्रयत्न किया गया कि न तो कोई प्रान्त सभ से अलग हो सके और न ही सभ को बनाये रखने का कार्य 'दमन के आधार पर किया जाय। इस सम्बन्ध में उचित व्यवस्था करने के लिए 'संघीय शक्ति समिति' (Union Power Committee) में विभिन्न प्रान्ती और रियासतों की राजनीति के महत्वपूर्ण व्यक्तियों (पन्त, मिस्तर, टी० टी० कृष्णामाचारी और रामास्वामी मुदालियर) को स्थान दिया गया।

भाषायी प्रावधान भी सर्वसम्मति से निर्णय के महत्वपूर्ण उदाहरण हैं। भाषायी विवाद का सर्वसम्मति हल ढूँढने के लिए तीन वर्ष तक प्रयत्न किये गये। सभा की अन्तिम बैठक के प्रारम्भ में अध्यक्ष श्री प्रसाद ने कहा था कि वे भाषायी प्रावधानों को मतदान के लिए नहीं रखेंगे, क्योंकि यदि कोई हल समस्त देश को स्वीकार्य नहीं है तो उसे लागू करना बहुत अधिक कठिन हो जायेगा।

डॉ० सुभाष काश्यप लिखते हैं, "एक कठिन समस्या जिसे सुलझाने में संविधान सभा को काफी समय लगा, देश के लिए राजभाषा की थी। आखिर में संविधान सभा, देश में सबसे अधिक लोगों द्वारा बोली और समझी जाने वाली भाषा, हिन्दी को स्वतन्त्र भारत की राजभाषा के रूप में सर्वसम्मति द्वारा स्वीकार करने में सफल हुई। साथ ही व्यावहारिकता के आधार पर यह भी जरूरी समझा गया कि संक्रान्ति काल में अंग्रेजी का प्रयोग जारी रहे।"

अल्पसंख्यकों के सम्बन्ध में की गयी व्यवस्थाएँ, संविधान की प्रस्तावना और संसद के सम्बन्ध में किये गये प्रावधान भी सर्वसम्मति के आधार पर किये गये निर्णयों के प्रमुख उदाहरण हैं। फ्रेनविल ऑस्टिन के अनुसार तीन तत्वों ने सर्वसम्मति के आधार पर निर्णय लेने में सहायता प्रदान की। ये थे संविधान सभा में एकता का वातावरण, आदर्शवादिता का वातावरण और राष्ट्रीय उद्देश्य की विद्यमानता।

(2) समायोजना का सिद्धान्त (Principle of Accomodation)—समायोजना के सिद्धान्त का आशय दो ऐसे तत्वों के बीच समन्वय स्थापित करने से है, जिन्हें अब तक परस्पर विरोधी समझा जाता था। वास्तव में, भारतीय संविधान सभा ने संविधान निर्माण में सिद्धान्त-

वादितों के स्थान पर व्यावहारिकता के दृष्टिकोण को अपनाया था और इसके अनुकूल ही समायोजन के सिद्धान्त के कुछ प्रमुख उदाहरण इस प्रकार हैं :

(i) सघात्मक और एकात्मक व्यवस्था के बीच समन्वय—सामान्यतया सघात्मक और एकात्मक व्यवस्था को परस्पर विपरीत समझते हुए, यह माना जाता है कि या तो एकात्मक व्यवस्था को अपनाया जा सकता है या सघात्मक व्यवस्था को। लेकिन भारत की अपनी विशेष परिस्थितियों के अनुकूल सघात्मक और एकात्मक व्यवस्था के बीच समन्वय को अपनाया गया है।

(ii) गणतन्त्रीय व्यवस्था के साथ राष्ट्रमण्डल की सदस्यता—1947 तक यही समझा जाता था कि किसी गणतन्त्रीय राज्य के द्वारा राष्ट्रमण्डल की सदस्यता को नहीं अपनाया जा सकता। लेकिन भारतीय संविधान सभा द्वारा राष्ट्रमण्डल के लचीले स्वरूप को दृष्टि में रखते हुए राष्ट्रमण्डल की सदस्यता को गणतन्त्रीय व्यवस्था अपनाने के मार्ग में बाधक नहीं समझा गया। इस सम्बन्ध में संविधान सभा के दृष्टिकोण को व्यक्त करते हुए श्री वी० एन० राव ने कहा था, “राष्ट्रमण्डल की धारणा का स्पष्टतया विकास होता जा रहा है और वह अब इस स्तर पर पहुँच चुका है कि उसमें गणतन्त्रात्मक संविधान वाले राज्य भी अपना स्थान पा सकते हैं।”

(iii) केन्द्रीय शासन और पंचायत व्यवस्था के बीच समन्वय—पंचायत व्यवस्था के सम्बन्ध में भारत की अपनी परम्परा रही है और संविधान सभा के अध्यक्ष डॉ० राजेन्द्र प्रसाद तथा कुछ अन्य नवीन संविधान के अन्तर्गत पंचायत व्यवस्था को अपनाने के प्रबल समर्थक थे। उनका सुझाव था कि वयस्क मताधिकार और प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर ग्राम पंचायतों और नगरपालिका बोर्डों का निर्माण हो। ये पंचायतें तथा बोर्ड अपने प्रतिनिधि उच्चतर सस्थाओं को भेजें और इस प्रकार सदन की रचना की जाय। दूसरी ओर शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार के समर्थक नेहरू और अन्य सदन का निर्माण प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर चाहते थे। इन दोनों परस्पर विरोधी सिद्धान्तों के बीच भी समन्वय स्थापित किया गया।

उपर्युक्त दोनों ही सिद्धान्तों को स्वीकार करते हुए उन्हें शासन के अलग-अलग स्तरों पर लागू किया गया। “सब तथा प्रांतीय सरकारों के सम्बन्ध में केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त को स्वीकार किया गया और प्रत्यक्ष निर्वाचन को अपनाया गया। प्रांतीय सरकारों से नीचे के स्तर पर विकेन्द्रीयकरण की व्यवस्था को स्वीकार किया गया और इस सम्बन्ध में व्यवस्थापन का कार्य प्रांतीय व्यवस्थापिकाओं के क्षेत्राधिकार में रखा गया। इसके साथ ही राज्य नीति के निर्देशक तत्वों में भी पंचायत व्यवस्था को स्थान दिया गया।”¹

राष्ट्रपति के निर्वाचन के सम्बन्ध में की गयी व्यवस्था तथा मौलिक अधिकारों और उनके दुरुपयोग के विरुद्ध की गयी प्रतिबन्धों की व्यवस्था आदि भी ‘समायोजन के सिद्धान्त’ को अपनाने के ही उदाहरण हैं।

डॉ० सुभाष काश्यप लिखते हैं, “संविधान सभा में नेताओं की बराबर कोशिश यह रही कि समझौते और समन्वय की भावना से काम हो तथा निर्णय बहुमत के आधार पर नहीं, बल्कि आम राय के आधार पर लिये जायें। इसी का परिणाम था कि जो संविधान बना उसे संविधान सभा की ही नहीं अपितु विस्तृत जनमत की भारी सहमति और स्वीकृति प्राप्त थी।”

परिवर्तन के साथ चयन की कला (The Art of Selection and Modification)—इसके साथ ही संविधान निर्माण का कार्य परिवर्तन के साथ चयन की कला के आधार पर किया गया। संवैधानिक सिद्धान्तों का पर्याप्त विकास हो जाने के कारण 1947 में किसी मौलिक संविधान के निर्माण की बात सोचना सम्भव नहीं था। संविधान निर्माता अच्छे और व्यावहारिक

1 Granville Austin : *The Indian Constitution—Corner Stone of a Nation*, pp. 318-19.

संविधान का निर्माण करना चाहते थे। अतः उन्होंने विदेशी संविधान की उन धारणाओं और व्यवस्थाओं को अपने संविधान में ग्रहण कर लिया, जो उन देशों में सफल रही थी और भारत की परिस्थितियों के अनुकूल थी। इस सम्बन्ध में विशेष बात यह है कि यह विदेशी संविधानों से सोच-विचारकर ही ग्रहण किया गया है और जो कुछ ग्रहण किया गया है, उसे भारतीय परिस्थितियों के अनुकूल ढाल लिया गया है। इसे संविधान निर्माण की एक श्रेष्ठ प्रक्रिया और भारतीय संविधान का गुण कहा जा सकता है।

संविधान सभा का दृष्टिकोण

(ATTITUDE OF THE CONSTITUENT ASSEMBLY)

अथवा

भारत की भावी राजनीतिक व्यवस्था के बारे में संविधान सभा की अवधारणाएँ

(PERCEPTIONS OF THE CONSTITUENT ASSEMBLY ABOUT
THE FUTURE INDIAN POLITY)

प्रत्येक देश के संविधान को संविधान निर्माण का कार्य करने वाले व्यक्तियों के दृष्टिकोण के सन्दर्भ में ही भली-भाँति समझा जा सकता है और भारतीय संविधान के सम्बन्ध में यह बात नितान्त सत्य है। मार्च 1947 के पूर्व, जब तर्क कि भारत की एकता को बनाये रखने की आशा थी, उस समय तक संविधान सभा में जो भी मसविदे प्रस्तुत किये गये, उनमें वैयक्तिक स्वतन्त्रता पर बल दिया गया था, किन्तु जब भारत का विभाजन हो गया, तब उन्होंने विघटनकारी तत्वों के सकट का अनुभव किया। इस सम्बन्ध में के० बी० राव का यह कथन उल्लेखनीय है, “गुरुत्वाकर्षण केन्द्र का स्थान बदल गया, इस नये भय से अनुप्राणित होकर और जिसका अनुमोदन भूत-कालीन इतिहास से भी होता था, आदर्शवाद ने यथार्थवाद को जन्म दे दिया, इसलिए सरकार की निर्दुःशक्ती से व्यक्ति की रक्षा करने के स्थान पर उनकी चिन्ता अब यह होने लगी कि लतरनाक व्यक्तियों तथा समाज-विरोधी तत्वों से राज्य की रक्षा किस प्रकार की जाय।” इस प्रकार स्वतन्त्रता-प्राप्ति के लिए किये गये सघर्ष, सामाजिक जीवन की कुरीतियों और धर्म-निरपेक्ष आन्दोलन आदि अनेक तत्वों ने संविधान-निर्माताओं के दृष्टिकोण को प्रभावित किया।

संविधान के प्रमुख प्रावधानों के सम्बन्ध में संविधान सभा के दृष्टिकोण की विवेचना इस प्रकार की जा सकती है :

1. प्रस्तावना (Preamble)—संविधान की प्रस्तावना में अभिव्यक्त विचारों को संविधान सभा ने अपने प्रथम अधिवेशन में ही ‘उद्देश्य प्रस्ताव’ पारित करके स्वीकार कर लिया था। प्रस्तावना के प्रारम्भिक शब्दों में ही यह भाव निहित है कि संविधान का उद्भव जनता की इच्छा से ही हुआ है और अन्तिम सत्ता जनता में ही निवास करती है। प्रस्तावना संविधान सभा के इस सकल्प की घोषणा है कि वह भारत को ‘सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न लोकतान्त्रिक गणराज्य’ बनायेगी। प्रस्तावना के इस अंश के सम्बन्ध में सभा के कुछ सदस्यों ने प्रश्न किया कि भारत गणराज्य राष्ट्रमण्डल की सदस्यता को कैसे स्वीकार कर सकता है। सभा के परामर्शदाता बी० एन० राव ने इस आपत्ति का उत्तर देते हुए कहा कि “राष्ट्रमण्डल की धारणा में स्पष्टतया विकास होता जा रहा है और वह अब उस स्तर पर पहुँच चुका है जिसमें गणतान्त्रिक संविधान वाले राज्यों को स्थान दिया जा सकता है।”

सभा के कुछ सदस्य भारतीय राजव्यवस्था को एक विचारधारा विशेष से सम्बद्ध करना चाहते थे और इस दृष्टि से प्रस्ताव में सशोधन के द्वारा यह सुझाव रखा गया था कि ‘प्रभुत्व-सम्पन्न लोकतान्त्रिक समाजवादी गणराज्य’ बनाने की व्यवस्था होनी चाहिए। किन्तु इस सशोधन को स्वीकार नहीं किया गया। इसके विरुद्ध डॉ० अम्बेडकर ने तर्क दिया कि भाने वाली पीढ़ियों

को एक विशेष प्रकार की अर्थव्यवस्था के साथ नहीं बांध दिया जा कार्य बाद में सुनकर आने वाली ससदों पर छोड़ दिया जाना चा

2. मौलिक अधिकार (Fundamental Rights)—पा

अधिकारों की धारणा का उदय जनता विशेषतया मध्यम वर्ग को शा के लिए हुआ है और भारत में भी इन अधिकारों की पृष्ठभूमि य व्यवस्था करते समय संविधान निर्माता इस तथ्य से परिचित थे कि

अधिकारपत्र को जन्म दिया था, उनके दिन अब लड़ चुके हैं तथा उसका स्थान कल्याणकारी राज्य की धारणा ने ले लिया है। परन्तु संविधान-निर्माताओं का विचार था कि भारत में लोककल्याणकारी राज्य के दायित्वों को पूरा करने की आर्थिक क्षमता नहीं है। अपनी इस धारणा के आधार पर उन्होंने अधिकारों को दो भागों में बाँटा—वादायोग्य अधिकार (Justiciable right) और अवादायोग्य अधिकार (Non-justiciable right)। इस प्रकार का विभाजन संवैधानिक परामर्शदाता बी० एन० राव के सुझाव के आधार पर किया गया था।¹ लेकिन संविधान सभा के अनेक सदस्य इस प्रकार के विभाजन से सहमत नहीं थे। संविधान सभा के अनेक सदस्यों—विशेषतया कुँज्रू, प्रमोद रंजन ठाकुर, सोमनाथ लाहिड़ी और आर० के० सिन्हा आदि ने विचार व्यक्त किये थे कि वादायोग्य और अवादायोग्य अधिकारों में विभाजन रेखा खींचना कठिन है और 'रोजगार के अधिकार' आदि आर्थिक अधिकारों को मौलिक अधिकारों की सूची में स्थान दिया जाना चाहिए, जिससे राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक न्याय की वास्तविक रूप में ही प्राप्ति की जा सके।² मौलिक अधिकारों के मसविदे में आर्थिक अधिकारों की अनुपस्थिति पर टिप्पणी करते हुए विशम्भर दयाल त्रिपाठी ने कहा था कि "मताधिकार को छोड़कर संविधान के अन्तर्गत गरीब आदमी को कोई दूसरा अधिकार उपलब्ध नहीं हुआ।"³

अधिकार सम्बन्धी मसविदे की इस आधार पर आलोचना की गयी कि अधिकारों पर बहुत अधिक प्रतिबन्ध लगा दिये गये हैं। इस प्रकार का विचार कुँज्रू, एच० बी० कामथ, सोमनाथ लाहिड़ी, बख्शी टेकचन्द, महावीर त्यागी और अन्य अनेक सदस्यों द्वारा व्यक्त किया गया। लेकिन सरदार पटेल और एन० जी० रंगा आदि सदस्यों द्वारा इन प्रतिबन्धों को औचित्यपूर्ण बताया गया। इन प्रतिबन्धों का आधार बतलाते हुए श्री मुन्शी ने संविधान सभा में कहा था कि "सभा के अधिकांश सदस्य व्यक्तिगत स्वाधीनता की अपेक्षा सामाजिक नियन्त्रण को स्थापित करने के लिए अधिक चिन्तित थे।"⁴ इसी दृष्टिकोण के आधार पर संविधान के 21वें अनुच्छेद में 'कानून की उचित प्रक्रिया' शब्दों के स्थान पर 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया को छोड़कर' शब्दावली को अपनाया गया।

जिस अधिकार और धारा ने संविधान सभा में सबसे अधिक विवाद को जन्म दिया, वह सम्पत्ति का अधिकार और उससे सम्बन्धित धारा 31 थी। 19 मार्च, 1955 को संसद के चौथे संवैधानिक संशोधन पर डॉ० अम्बेडकर के भाषण का यह अंश उल्लेखनीय है : "जब 31वीं धारा की रचना हो रही थी, उस समय कांग्रेस दल अपने भीतर इस तरह विभाजित था कि हम यह नहीं जानते थे कि हम क्या करें, उसमें क्या व्यवस्था करें और क्या व्यवस्था न करें।" संविधान सभा में व्यक्त किया गया एक दृष्टिकोण व्यक्ति के अधिकार से सम्बन्धित था तो दूसरा सामाजिक हित से सम्बन्धित। सम्पत्ति के अधिकार की व्यवस्था इस रूप में की गयी कि इन दोनों परस्पर

1 B. N. Rao, *op. cit.*, p. 249.

2 C. A. D., Vol. III, pp. 382-384.

3 C. A. D., Vol. V. p. 376.

4 K. M. Munshi's Speech, Dec. 6.,

संविधान दृष्टिकोणों में समन्वय स्थापित हो। इसके साथ ही उक्त विचार को अपनाया गया कि व्यवस्थित विश्लेषण में मन्तुलन स्थापित करने वाली गत्ता का निवास प्रभुत्वपूर्ण विधानमण्डल में परिहोना चाहिए, न्यायपालिका व्योरे की जाँच करे, किन्तु मूल सिद्धान्तों की नहीं।

3 नीति निर्देशक सिद्धान्त (Directive Principles)—संविधान के चौथे अध्याय में नीति निर्देशक सिद्धान्तों पर अपेक्षाकृत मक्षिप्त वाद-विवाद ही हुआ।

संविधान सभा के कुछ सदस्यों—विशेषतया काजी सैयद करीमुद्दीन, हरिविष्णु कामध, प्रो० नासिरुद्दीन और के० टी० शाह आदि ने उस बात पर बल दिया कि इन सिद्धान्तों का क्रियान्वयन राज्य के लिए अनिवार्य होना चाहिए। इसी बात को ध्यान में रखते हुए यह सशोधन प्रस्तुत किया गया कि शीपंक में 'निर्देशक' के स्थान पर 'मौलिक' शब्द का प्रयोग किया जाय। डॉ० अम्बेडकर और अन्य सदस्यों द्वारा इस प्रकार के सशोधन और उनके पीछे निहित भावना को अस्वीकार कर दिया गया। उनके द्वारा कहा गया कि 'मौलिक' शब्द का प्रयोग आवश्यक है, क्योंकि 'मौलिक' शब्द का प्रयोग न करते हुए भी इन्हे राज व्यवस्था के मौलिक सिद्धान्तों के रूप में ही मान्यता प्रदान की गयी है। द्वितीय, इन सिद्धान्तों का प्रयोजन आने वाली व्यवस्थापिकाओं और कार्यपालिकाओं को निर्देश देना ही है और इस दृष्टि में 'निर्देशक' शब्द ही उचित है।

इन तत्त्वों का उद्देश्य आर्थिक-सामाजिक न्याय की प्राप्ति ही कहा जा सकता है, लेकिन इस सम्बन्ध में की गयी समस्त व्यवस्था में स्पष्टता को अपनाने के बजाय अस्पष्टता को बनाये रखना ही उचित समझा गया। उदाहरण के लिए, संविधान-निर्माताओं ने न्यायपालिका को कार्यपालिका से अलग करने के सम्बन्ध में तीन वर्ष की समय सीमा प्रस्तावित की थी, लेकिन अन्तिम रूप में टी० टी० कृष्णामाचारी आदि के विचार को अपनाया गया कि "समय सीमा की कोई आवश्यकता नहीं है और पृथक्करण के विचार की अभिव्यक्ति मात्र ही पर्याप्त है।" संविधान सभा के कुछ मुस्लिम सदस्यों ने एक समान नागरिक संहिता पर आपत्ति की थी और कहा था कि इससे मुसलमानों के धार्मिक अधिकारों पर चोट पहुँची है। श्री मुन्शी ने इन आलोचनाओं का उत्तर देते हुए कहा कि "संविधान सभा ने धर्मनिरपेक्षता के सिद्धान्त को पहले से ही मान्यता दे रखी है और यह व्यवस्था उसके ही अनुकूल है।" संविधान के प्रारूप में गांधीवादी आदर्शों को कोई स्थान नहीं दिया गया था, इस अभाव की पूर्ति ग्राम पंचायतों, कुटीर उद्योगों, नशाबन्दी तथा कृषि एवं पशुपालन को प्रोत्साहन आदि की व्यवस्था नीति निर्देशक तत्वों में करते हुए की गयी। नीति निर्देशक सिद्धान्तों को संविधान में स्थान देकर संविधान-निर्माताओं ने जनता के सामाजिक एवं आर्थिक अधिकारों को मान्यता प्रदान की है और इस प्रकार उन्होंने समाजवादी आदर्शों में अपनी आस्था व्यक्त की, लेकिन वस्तुतः उनमें समाजवादी आदर्शों की अपेक्षा उदारवादी आदर्शों की प्रबलता थी और इसी कारण इन नीति निर्देशक तत्वों को अवादायोग्य स्थिति ही प्रदान की गयी।

4 संघीय कार्यपालिका : राष्ट्रपति (Union Executive : President)—डॉ० एन० राव ने लिखा है कि "कार्यपालिका के प्रकार का चुनाव नवीन संविधान की रचना में सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रश्न था।" संविधान-निर्माताओं को तीन प्रकार की कार्यपालिकाओं में से किसी एक का चुनाव करना था। ये थी—स्विस प्रकार की कार्यपालिका, अमरीकी प्रकार की कार्यपालिका तथा ब्रिटिश प्रकार की कार्यपालिका। संविधान सभा के सदस्यों में इस प्रश्न पर मतभेद था। सभा के गैर-कांग्रेसी सदस्य विशेषतया मुस्लिम सदस्य स्विस प्रकार की कार्यपालिका चाहते थे। कुछ अन्य शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की आवश्यकता अनुभव करते हुए अमरीकी ढंग की कार्यपालिका के पक्ष में थे। लेकिन सभा के अधिकांश सदस्य संसदीय कार्यपालिका के पक्ष में थे। इस सम्बन्ध में सामान्य भावनाओं को व्यक्त करते हुए पं० नेहरू ने कहा था कि "हम अब तक

प्राप्त अनुभव के प्रतिकूल दिशा में नहीं जा सकते।" यह भी सोचा कार्यपालिका के बीच संघर्ष को संसदीय कार्यपालिका अपनाकर ही

३० ३१

उपयुक्त पृष्ठभूमि में यह निश्चित किया गया कि संघीय क प्रथम राष्ट्रपति, जो ब्रिटिश सम्राट की भांति राज्य का संवैधानिक प्रधानमन्त्री सहित मन्त्रिपरिषद्, जो वास्तविक कार्यपालिका होगी तथा जिसका द्वारा सदन का प्रात उत्तरदायी रहते हुए कार्य किया जायगा। संविधान सभा में बार-बार इस बात को दोहराया गया कि राष्ट्रपति एक संवैधानिक अध्यक्ष मात्र होगा और उसे कोई वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त न होंगी।

राष्ट्रपति का निर्वाचन—कुछ सदस्यों ने राष्ट्रपति के लिए वयस्क मताधिकार पर आधारित प्रत्यक्ष निर्वाचन का सुझाव देते हुए कहा था कि "राज्य के अध्यक्ष को जनता की सामूहिक क्षमता एवं प्रभुसत्ता का वास्तविक प्रतिनिधि होना चाहिए।" किन्तु सभा के बहुमत ने इसे अस्वीकार करते हुए इसके विरुद्ध तीन तर्क दिये। प्रथम, भारत जैसे विशाल देश में राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष निर्वाचन व्यावहारिक होगा। द्वितीय, इतने बड़े चुनाव को सम्पन्न करने के लिए बहुत बड़ी संख्या में चुनाव अधिकारियों की आवश्यकता होगी। तृतीय और सबसे महत्वपूर्ण तर्क यह था कि इस प्रकार का निर्वाचन संविधान में निहित राष्ट्रपति की स्थिति से मेल नहीं खाता। डॉ० अम्बेडकर ने कहा था कि "यह बात कुछ अटपटी-सी होगी कि राष्ट्रपति को व्यापक मताधिकार के आधार पर निर्वाचित किया जाय और फिर उसे कोई वास्तविक शक्ति न दी जाय।" अतः यह निश्चित किया गया कि राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचन मण्डल द्वारा किया जाय, जिसमें सदन के दोनों सदनों के निर्वाचित सदस्यों के अतिरिक्त राज्यों की विधानसभाओं के निर्वाचित सदस्य भी हों और यह निर्वाचन आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर सम्पन्न हो।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ—राष्ट्रपति की आपातकालीन शक्तियों पर भी संविधान सभा में उग्र वाद-विवाद किया गया। इनकी आलोचना करते हुए इन्हें अलोकतान्त्रिक और संघवाद के सिद्धान्त के प्रतिकूल कहा गया। श्री कामथ ने इसकी तुलना जर्मनी के वायमर संविधान से की, जिसका लाभ उठाकर हिटलर तानाशाह बन बैठा। परन्तु ए० के० अय्यर और अन्य ने इनका समर्थन करते हुए कहा कि "समस्त देश में सर्वधानिक व्यवस्था को कायम रखना संघीय सरकार का उत्तरदायित्व है और इन शक्तियों का प्रयोग राष्ट्रपति नहीं, बरन सदन के प्रति उत्तरदायी केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल ही करेगा।" 'संविधान सभा वाद-विवाद' के अध्ययन से यह नितान्त स्पष्ट है कि संविधान-निर्माता यह कभी भी नहीं मोचते थे कि सकलकालीन शक्तियों का प्रयोग इतने लम्बे समय के लिए और बार-बार किया जायगा। डॉ० अम्बेडकर ने तो आशा व्यक्त की थी कि इन व्यवस्थाओं को "कभी भी कार्य रूप में परिणित नहीं किया जायगा।" कहने की आवश्यकता नहीं कि व्यवहार में शासन का आचरण संविधान-निर्माताओं की आशा के प्रतिकूल हो रहा है।

5. संघीय कार्यपालिका . मन्त्रिपरिषद् (Union Executive : Council of Ministers)—सभा में मन्त्रियों की योग्यता सम्बन्धी प्रश्नानुसार पर भी पर्याप्त वाद-विवाद हुआ था। महावीर त्यागी का मत था कि मन्त्रियों के लिए कुछ शैक्षणिक योग्यताएँ निर्धारित की जानी चाहिए। परन्तु सदस्यों को यह सुझाव मान्य नहीं था। प्रजासन में शुद्धता बनाये रखने के लिए श्री कामथ और के० टी० शाह का मत था कि मन्त्रियों के लिए नियुक्ति के समय अपनी आर्थिक स्थिति का धोरा प्रस्तुत करना आवश्यक हो। किन्तु डॉ० अम्बेडकर को इस सुझाव की उपादेयता पर शंकेह था।

6. संघीय संसद (Union Parli और अल्पादि कृष्णास्वामी अय्यर ने

एम० पटेलकर, गोपाल
यन किया। लेकिन

संविधान

व्यवस्थित सदन के प्रावधान का निरोध किया। श्री निम्बनन्तान मधेना ने भी साहिर के इस मत का समर्थन किया कि द्वितीय सदन की रचना अप्रजातान्त्रिक थी और इसके देश की प्रगति में अनावश्यक रूप से बाधा पड़ सकती थी। श्री जयप्रकाश नारायण ने भी यही सुझाव दिया कि सदन एक-सदनीय बनाया जानी चाहिए।

प्रो० के० टी० साहू और अन्य सदस्यों ने प्राश्नका रूप में भी कि राष्ट्रपति द्वारा राज्य मभा के सदस्यों को मनोनीत किये जाने पर राष्ट्रपति प्राप्तिपना का अधिकार हो सकता है, लेकिन इसके बावजूद संविधान मभा ने यह ध्यान रखा कि राज्य मभा में 12 सदस्य राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत होंगे। यह सुझाव दिया गया था कि द्वितीय सदन में सभी इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व प्राप्त हो, लेकिन गैरान्तरिक परामर्शदाता इसी विषय में क्योंकि उस स्थिति में देशी राज्यों के प्रतिनिधियों की भरमार हो जायेगी और ब्रिटिश भारत के प्रतिनिधियों की संख्या कम हो जायेगी।¹

प्राकृतिक समिति ने राज्यमभा के निर्वाचन के लिए न्याय, मताधिकार की सिफारिश की थी और मभा ने इसका व्यापक स्वागत किया था। परन्तु डॉ० रावेन्द्र प्रसाद और डॉ० कृष्ण जी व्यक्तियों ने कहा था कि "मिद्वान्त रूप में न्यायिक मताधिकार भेद होते हुए भी भारत की विशेष परिस्थितियों के कारण हमें इस विषय में धीरे-धीरे ही बदल करना चाहिए।"² इसी प्रकार प्राकृतिक समिति ने अल्पसंख्यकों के लिए न्याय सुरक्षित रूप में की सिफारिश की थी। सरदार हुसैनसिंह ने इसका विरोध करते हुए कहा था कि "यदि पृथक् निर्वाचन प्रणाली में मध्यमवर्गीयों को बल पहुँचाया तो न्याय सुरक्षित रहने की पक्षों से उसे कुछ कम बल नहीं मिलेगा।"³ संविधान मभा ने इस सम्बन्ध में प्राकृतिक समिति के दृष्टिकोण को ही स्वीकार किया। डॉ० रावेन्द्र प्रसाद ने विचार व्यक्त किया कि संसद सदस्यों के लिए न्यायिक योग्यता निश्चित हो जानी चाहिए, लेकिन संविधानमभा ने इस मुद्दे को व्यावहारिक मानते हुए अस्वीकार कर दिया।

7. संघीय न्यायपालिका (Union Judiciary)—भारत में दोहरी राजनीति व्यवस्था के होते हुए भी संविधान मभा द्वारा एकीकृत (Integrated) न्यायपालिका की ही अपनाया गया। प्रो० के० टी० साहू ने संविधान मभा में इस आशय का एक संशोधन प्रस्तुत किया था कि "न्याया-पालिका को व्यवस्थापिका और कार्यपालिका से पूर्णतया पृथक् और स्वतन्त्र रखा जायगा।"⁴ प्राकृतिक समिति यद्यपि उस प्रस्ताव की वांछनीयता से सहमत थी, लेकिन उसने इसे व्यावहारिक मानकर अस्वीकार कर दिया। के० एम० मुखर्जी ने कहा था कि "अमेरिका में भी, जहाँ पृथक्करण के मिद्वान्त को अस्वीकार किया गया है, ऐसे बदल-से न्यायिकाधिकार है जिन्हें कार्यपालिका और प्रशासकीय अधिकारों से निहित किया गया है।" न्यायपालिका की स्थिति के सम्बन्ध में मभा द्वारा अपनाये गये दृष्टिकोण को व्यक्त करते हुए डॉ० अम्बेडकर ने कहा कि "हम राज्य के भीतर राज्य की रचना नहीं करना चाहते परन्तु उसके साथ ही हम यह चाहते हैं कि न्यायपालिका को पर्याप्त स्वतन्त्रता प्रदान की जाये, जिसमें वह कार्यपालिका के नये अथवा पदापात के बिना कार्य कर सके।"⁵

न्यायपालिका की स्वतन्त्रता को नानाये रखने के लिए प्रो० के० टी० साहू का सुझाव था कि उच्च न्यायालय अथवा सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की किसी भी स्थिति में किसी कार्य-

1 B N Rao, *Indian's Constitution in Making*, p. 25.

2 C. A. D., Vol XI, p 786

3 C. A. D., Vol VII, p 1249.

4 C. A. D., Vol. VIII, p. 219

5 C. A. D., Vol. VIII, p. 97.

पालिका पद पर नियुक्त न किया जाय। डॉ० अम्बेडकर ने अपने उत्तर में सेवारत न्यायाधीशों की नियुक्ति का समर्थन किया क्योंकि “बहुत-से ऐसे मामले होते हैं जिनमें विशिष्ट प्रकार की न्यायिक क्षमता से सम्पन्न व्यक्ति की नियुक्ति बहुत आवश्यक होती है।” संविधान सभा ने न्यायपालिका की स्वतन्त्रता के सिद्धान्त को मान्यता तो प्रदान की, लेकिन साथ ही उन्होंने इस बात का ध्यान रखा कि सर्वोच्च न्यायालय इतना शक्तिशाली न हो जाय कि वह राज्य के अन्य अभिकरणों के कार्यों में हस्तक्षेप करने लगे। इस प्रकार उन्होंने न्यायपालिका और व्यवस्थापिका की सर्वोच्चता के बीच समन्वय स्थापित किया।

8. उपराष्ट्रपति-का पद (Office of the Vice-President)—प्रो० के० टी० शाह व मोहम्मद ताहिर चाहते थे कि राष्ट्रपति व उपराष्ट्रपति का चुनाव समान रीति से हो। डॉ० महबूब अली बेग उपराष्ट्रपति की पदच्युति के लिए दोनों सदनों के दो-तिहाई मत की व्यवस्था चाहते थे। मोहम्मद ताहिर चाहते थे कि उपराष्ट्रपति को पदच्युत करने वाली सूचना तीस सदस्यों के हस्ताक्षर बिना प्रभावी न हो।

9 वयस्क मताधिकार (Adult Franchise)—क्या वयस्क मताधिकार, जिसके फल-स्वरूप निर्वाचकों की संख्या 3 करोड़ 50 लाख से बढ़कर 17 करोड़ हो जाने वाली थी, लागू किया जाये? मौलाना आजाद ने कहा कि इस कदम को पन्द्रह वर्ष के लिए स्थगित कर दिया जाय। राजेन्द्रप्रसाद तथा जवाहरलाल नेहरू ने कहा कि वयस्क मताधिकार कांग्रेस द्वारा दिया गया एक वचन था जिसे तोड़ा नहीं जा सकता था और इसलिए उसको जल्दी-से-जल्दी लागू किया जाना अनिवार्य था। यह प्रस्ताव करतल नाद के साथ पास हुआ।

10. जम्मू और कश्मीर (Jammu & Kashmir)—नेहरू इस पक्ष में थे कि जम्मू और कश्मीर राज्य के साथ विशेष उपबन्धों के बारे में एक धारा संविधान में शामिल की जाये, जिसका अन्तर्निहित अर्थ यह था कि भारतीय सभ का अंग होने के बावजूद उस राज्य को अपना अलग विधान बनाने का अधिकार था। पटेल चाहते थे कि कश्मीर राज्य पूरी तरह भारतीय सभ में विलयित हो। मन्त्रिमण्डल इस प्रश्न पर विभक्त था और संविधान सभा में मतों की प्रवृत्ति पटेल के पक्ष में थी। लेकिन जब यह प्रश्न असेम्बली के सामने प्रस्तुत हुआ तो सरकार की एकता के हित में पटेल ने अपना दृष्टिकोण वापस ले लिया।

11. अल्पसंख्यकों की सुरक्षा (Protection of Minorities)—सबसे नाजुक मामला अल्पसंख्यकों की सुरक्षा से सम्बन्धित था। आजाद चाहते थे कि सामान्य चुनाव क्षेत्रों के होते हुए भी मुसलमानों तथा अल्पसंख्यकों के लिए सीट आरक्षित की जाये। पटेल इस प्रकार के आरक्षणों के विरुद्ध थे। इस समस्या के समाधान में दो महिलाओं ने महत्वपूर्ण भूमिका अदा की। भारतीय ईसाइयों की ओर से बात करते हुए राजकुमारी अमृतकौर ने कहा कि धर्म या जाति के आधार पर आरक्षण या अन्य रियायत प्रदान करने से भारतीय सभ की एकता खण्डित होती थी। पटेल ने लखनऊ की बेगम एजाज रसूल से मुसलमानों का पक्ष प्रस्तुत करने को कहा। बेगम ने कहा कि जो मुसलमान भारत में रह गये थे राष्ट्र का अभिन्न अंग थे और इसलिए उन्हें विशेष सुरक्षा की आवश्यकता नहीं थी। पटेल ने तुरन्त यह बात पकड़ ली। उन्होंने कहा कि मुसलमान सर्व-सम्मति से संयुक्त चुनाव-क्षेत्रों के पक्ष में थे और बैठक समाप्त कर दी।

निष्कर्ष (Conclusions)—संविधान के विभिन्न प्रावधानों के सम्बन्ध में संविधान-निर्माताओं द्वारा अपनाये गये दृष्टिकोण से यह नितान्त स्पष्ट है कि संविधान-निर्माता सिद्धान्त-वादिता के स्थान पर व्यावहारिकता से प्रेरित थे। संविधान निर्माण के प्रत्येक पहलू पर विभिन्न मत और दृष्टिकोण प्रकट किये गये तथा वाद-विवाद में विभिन्न प्रवृत्तियों का उद्घाटन हुआ। संविधान सभा में अधिकांश निर्णय यथासम्भव सामान्य राय से लिये जाने की कोशिश की गयी।

रजनी कोठारी लिखते हैं कि “इन दृष्टिकोणों से पता चलता है कि नये राष्ट्र की संस्थाओं का ढाँचा तैयार करते समय किस प्रकार निर्णय लिये गये। यह संविधान भारत के भविष्य की आधारशिलावत् था और इसकी रचना में नेताओं ने पुराने और नये विचारों में अधिन-से-अधिक सामंजस्य लाने का प्रयत्न किया।”

संविधान जिस रूप में तैयार किया गया वह एक राजनीतिक दस्तावेज था। यद्यपि इसमें सयाजवादी व्यवस्था कायम करने का दावा नहीं किया गया था किन्तु सामान्य वयस्क मताधिकार, नागरिकों के लिए राजनीतिक अधिकारों की गारण्टी एवं विभाजित देश की एकता को मजबूत रखने की व्यवस्था अवश्य की गयी। सघीय ढाँचे में मजबूत केन्द्रीय प्रशासन, मौलिक अधिकार एवं उनके मुकाबले में राज्य के नीति निर्देशक सिद्धान्त, मजबूत एवं केन्द्रित नीकरशाही सहित वयस्क मताधिकार एवं निर्वाचन पर आधारित ससदीय प्रणाली, त्रायिक पुनरीक्षण तथा सोवियत प्रकार का केन्द्रीय आयोजन आदि बातों की व्यवस्था संविधान में की गयी थी। एक ऐसे धर्म-निरपेक्ष राज्य की व्यवस्था की गयी जिसमें भाषायी एवं धार्मिक अल्पसंख्यकों को संरक्षण प्रदान किया गया। अनुसूचित जाति एवं आदिम जाति के लोगों की उन्नति के लिए भी प्रावधान किया गया जो आवादी के अनुपात में 20 प्रतिशत होते हुए भी उत्पादन के माध्यमों से वंचित हैं एवं अपने श्रम को ऐसी पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में बेचने के लिए विवश हैं जो पूर्णतः विकसित नहीं है। संविधान में ससद् को ऐसे सामान्य एवं संवैधानिक विधान पारित करने की भी शक्तियाँ दी गयीं जिनके द्वारा सस्यागत एवं रचनात्मक सामाजिक-आर्थिक परिवर्तन सम्भव हो सके। यह भिन्न बात है कि 1950 के बाद विभिन्न परस्पर विरोधी वर्गों के बीच, संसद और न्यायपालिका के बीच अथवा मौलिक अधिकारों तथा निर्देशक सिद्धान्तों के बीच पैदा हुए संघर्षों का समाधान कैसे किया गया। यद्यपि संविधान में 63 बार संशोधन किये जा चुके हैं फिर भी कुल मिलाकर यह संविधान सफल रहा है। इस संविधान के अन्तर्गत देश में नौ बार आम चुनाव हो चुके हैं। संविधान सभा के अध्यक्ष डॉ॰ राजेन्द्र प्रसाद ने निम्नलिखित शब्दों में संक्षिप्त रूप से यह बताया कि संविधान की क्या सीमाएँ हैं, “26 जनवरी, 1950 से हम ऐसा जीवन आरम्भ करने जा रहे हैं जिसमें अन्तर्विरोध होगा। हमें राजनीतिक समानता प्राप्त हो जायेगी किन्तु सामाजिक तथा आर्थिक अधिकारों की असमानता कायम रहेगी। राजनीतिक क्षेत्र में हम यह सिद्धान्त स्वीकार करने जा रहे हैं कि एक व्यक्ति का एक मत होगा जिसका एक ही मूल्य होगा। किन्तु अपने सामाजिक तथा आर्थिक ढाँचे के रहते सामाजिक तथा आर्थिक विषयों के विषय में हम मूल्यों की प्रति व्यक्ति समानता नहीं ला पायेंगे ...। हमें इस अन्तर्विरोध को यथाशीघ्र समाप्त करना होगा अन्यथा जो लोग असमानता को सह रहे हैं वह राजनीतिक जनतन्त्र के उस ढाँचे को ध्वस्त कर देंगे जिसका निर्माण इस सभा ने इतने परिश्रम से किया है।”¹

¹ Constituent Assembly Debates, Vol. XI, p. 979.

भारतीय संविधान के स्रोत एवं विशेषताएँ

[SOURCES AND SALIENT FEATURES OF THE
INDIAN CONSTITUTION]

हमारी शासन-व्यवस्था का संचालन हमारे संविधान के अनुसार ही होता है। संविधान शासन-व्यवस्था को आधार प्रदान करता है। संविधान राजनीतिक व्यवस्था का खाका मात्र न होकर राष्ट्र की जनता की आस्थाओं एवं मान्यताओं की अभिव्यक्ति करता है। संविधान पदों का विन्यास मात्र ही नहीं होता बरन् जीवन की एक शैली है। हमारे संविधान-निर्माताओं का ध्येय ऐसे व्यावहारिक संविधान का निर्माण करना था जिसे भारत की विशिष्ट परिस्थितियों एवं संकट की घड़ियों में भी चलाया जा सके। संविधान सभा में प्रारूप समिति के अध्यक्ष डॉ० अम्बेडकर ने स्पष्टतः स्वीकार किया था कि “हमारे संविधान में यदि नवीन बात हो सकती है, तो यही कि उसके द्वारा पुराने प्रचलित संविधान की गलतियों को दूर कर दिया जाये और उसे देश की आवश्यकताओं के अनुरूप ढाला जाये। उधार लेने में किसी तरह की साहित्यिक चोरी नहीं है। शासन और विधान के बुनियादी सिद्धान्तों के बारे में किसी का कोई एकाधिकार नहीं होता।”

संविधान-निर्माताओं को इस बात का अहसास था कि वे भारत जैसे विशाल और वैविध्यता-पूर्ण देश के लिए एक ऐसा विधान बना रहे थे जो न केवल सामयिक समस्याओं और संकटों के भँवर में से राष्ट्र की नौका को सफलतापूर्वक खे सके बरन् युग-युग तक देश का दिशासूचक बना रहे। यह तभी सम्भव था जबकि संविधान की आत्मा और व्यावहारिकता, निजी सांस्कृतिक धरोहर एवं परदेशी अनुभवों का वह श्रेष्ठ समन्वय बन पड़े।

भारतीय संविधान के स्रोत

(SOURCES OF THE INDIAN CONSTITUTION)

संविधान-निर्माता अनेक स्थानों से संविधान निर्माण के लिए विषय-वस्तु का सफलान करते हैं। संविधान सभा द्वारा निर्मित लिखित दस्तावेज ही संविधान नहीं होता। संविधान की विचार-धारा, मान्यताएँ एवं दर्शन को कहीं-न-कहीं से प्रेरणा अवश्य मिलती है। संविधान निर्मित शासन-तन्त्र का आधार भी किसी-न-किसी अन्य तन्त्र से स्फूर्ति ग्रहण करता है। यह बात सच है कि ब्रिटिश हुकूमत समाप्त होने के बाद 26 जनवरी, 1950 को भारत का जो नया संविधान लागू किया गया वह विभिन्न देशी-विदेशी प्रभावों से मुक्त है। नवीन संवैधानिक ढाँचा ब्रिटिशकालीन शासन-व्यवस्था की एक महत्त्वपूर्ण विरासत थी। अनेक विरासतों ने देश के नवीन संविधान निर्माण को दिशा दी थी। विदेशी संविधानों की अनेक अच्छी बातें संविधान-निर्माताओं ने ग्राह्य कर ली तथा एक सुन्दरतम संवैधानिक आलेख का निर्माण किया।

भारतीय संविधान के मुख्य स्रोत इस प्रकार हैं :

(1) भारतीय संविधान का मूल दस्तावेज (Original Constitution)—भारत का संविधान संविधान-निर्मात्री सभा द्वारा निर्मित लिखित आलेख है। इसमें 395 अनुच्छेद और 10 अनुसूचियाँ

हैं। इस संविधान को स्वरूप की दृष्टि से विश्व का सबसे बड़ा संविधान कहा जा सकता है क्योंकि इसमें लगभग 22 भाग और 400 पृष्ठ हैं। हमारे संविधान में केवल केन्द्रीय शासन के विभिन्न अंगों के संगठन तथा कार्यों का ही वर्णन नहीं किया गया बल्कि अवयवी एककों अर्थात् राज्यों के संगठन का भी विस्तार से उल्लेख किया गया है। भारतीय संविधान-निर्माता देश को एक सूत्र में बाँधने के लिए सारे देश के लिए एक ही संविधान देना चाहते थे। यही कारण है कि हमारे संविधान के मूलभूत दस्तावेज में ऐसी बहुत-सी बातों का समावेश कर दिया गया जो साधारणतः सामान्य विधि-निर्माण के लिए छोड़ दी जाती है, जैसे—वित्त, सम्पत्ति, विवादें, भारत राज्य क्षेत्र के भीतर व्यापार-वाणिज्य, संघ और राज्यों के अधीन सेवाएँ, राजभाषा, आदि।

2 संविधान के 'वाद-विवाद' (Constituent Assembly Debates)—भारतीय संविधान को समझने के लिए संविधान सभा की 'डिबेट्स' का गम्भीर पारायण अनिवार्य है। संविधान सभा के वाद-विवाद प्रतिवेदन के अध्ययन में संविधान-निर्माताओं के ध्येयो एवं इच्छाओं का बोध होता है। संविधान सभा की कार्यवाही एवं वाद-विवाद काफी विस्तृत है और उनके सूक्ष्म अध्ययन से संविधान में प्रयुक्त शब्दावली का स्पष्ट भाव निकाला जा सकता है। 'गोलकनाथ बनाम पंजाब राज्य' के विवाद में भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान के वाद-विवाद का पर्याप्त लाभ उठाया ताकि अनुच्छेद 13 और 21 की समुचित व्याख्या की जा सके।

3 पुराने संवैधानिक अधिनियम (Old Constitutional Acts)—नारमन डी० पामर के अनुसार, "यह एक महत्वपूर्ण राजनीतिक तथ्य है कि भारत के प्रशासन के प्रति ब्रिटेन का विशाल वैधानिक योगदान, जिसकी व्यापक निन्दा हुई थी और पारित होते समय भारतीयों ने जिसको अधिकांश अस्वीकार कर दिया था, पन्द्रह वर्ष उपरान्त स्वाधीन भारत द्वारा इतना अधिक स्वीकार किया गया।" हमारे संविधान पर संवैधानिक कानूनों जैसे—1858, 1892, 1909, 1919 तथा 1935 का अत्यधिक प्रभाव है। संविधान में अनेक बातें इन संवैधानिक अधिनियमों से ले ली गयी हैं। सच में भारत का वर्तमान संविधान एक बहुत बड़े अंश तक 1935 के भारत शासन अधिनियम पर आधारित है और उस नियम के अधिकांश उपबन्ध न्यूनतम आवश्यक सशोधनों के साथ संविधान में सम्मिलित कर लिये गये हैं। यहाँ तक कि संविधान के आकार, उसकी विषय-सूची, आदि पर इस अधिनियम की गहरी छाप है। अधिनियम की लगभग 200 धाराएँ बहुत कुछ अक्षरशः या वाक्य रचना में साधारण परिवर्तन करके नये संविधान में ली गयी हैं। उदाहरणार्थ, नये संविधान की 256वीं धारा और 1935 के ऐक्ट की 126वीं धारा में कोई विशेष अन्तर नहीं है। इन धाराओं द्वारा केन्द्र राज्यों को उचित निर्देशन देने का अधिकार रखता है। नये संविधान की 352 एवं 353वीं धाराएँ, जिनका राष्ट्रपति की सक्तकालीन घोषणा से सम्बन्ध है, वाक्य रचना की दृष्टि से अधिनियम की धारा 103 से बहुत कुछ मिलती हैं। डॉ० पी० देशमुख के शब्दों में, "संविधान 1935 का भारत सरकार अधिनियम ही है। सिर्फ ब्यस्क मताधिकार को जोड़ दिया गया है।" डॉ० अम्बेडकर ने भी कहा था कि "मैं इस बात में किसी प्रकार की लज्जा अनुभव नहीं करता कि हमने नवीन संविधान का निर्माण करते समय अधिनियम की बहुत-सी बातों को अपनाया है। किसी भी अच्छी बात को अपनाने में सकोच नहीं होना चाहिए।"

4. संविधियाँ, अध्यादेश, नियम-विनियम, आदेश, आदि (Statutes, Ordinances, Rules, Orders, etc.)—संविधान के मूल प्रलेख के अतिरिक्त संविधियाँ, अध्यादेश, नियम-विनियम, आदेश, आदि भी हमारे संविधान के कानूनी-तत्त्व हैं। संविधियाँ, केन्द्रीय और राज्य विधानमण्डलों द्वारा बनायी जाती हैं। केन्द्रीय संसद ने अनेक कानून बनाये हैं जो संविधान के अभिन्न भाग बन गये हैं। इन अधिनियमों में भारतीय नागरिकता अधिनियम, 1959, जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1957; राष्ट्रपति एवं उपराष्ट्रपति निर्वाचन अधिनियम, 1952; अस्पृश्यता दण्ड

अधिनियम, 1955 प्रमुख हैं। इनके अतिरिक्त, संसद को अपने कार्य-संचालन एवं कार्यप्रणाली हेतु नियम बनाने की भी शक्ति प्राप्त है।

अधिकांश नियम और आदेश तथा विभिन्न प्रकार के अध्यादेश केन्द्रीय और राज्य-कार्यपालिकाओं द्वारा बनाये जाते हैं। संविधान द्वारा राष्ट्रपति को नियम तथा विनियम बनाने की शक्ति प्रदान की गयी है। राष्ट्रपति केन्द्रीय सरकार के कार्यों तथा शासन सम्बन्धी विधियों के संचालन के लिए नियम बनाता है। यदि ससद एवं राज्य विधानमण्डल की बैठक नहीं हो रही हो, तो राष्ट्रपति एवं राज्यपाल को अध्यादेश जारी करने का भी अधिकार है। संसद तथा राज्य विधानसभा की स्वीकृति से ये अध्यादेश बाद में विधि का रूप ग्रहण कर सकते हैं। इस प्रकार संविधियों के साथ-साथ अध्यादेश भी भारतीय संविधान के अभिन्न अंग हैं।

5. **संवैधानिक संशोधन (Constitutional Amendments)**—सन् 1950 से अब तक भारतीय संविधान में 63 संशोधन हो चुके हैं और वे सब भारतीय संविधान के अभिन्न स्रोत हैं। इन संवैधानिक संशोधनों से संविधान की बुनियादी धारणा और स्वरूप में अन्तर आया है। उदाहरणार्थ, संविधान के प्रथम, चतुर्थ, सत्रहवें, पच्चीसवें, छत्तीसवें, उन्तीसवें और चौवालीसवें संशोधनों द्वारा सम्पत्ति के अधिकार में आधारभूत अन्तर आया है और अब सम्पत्ति का अधिकार एक मौलिक अधिकार नहीं रहा है। चौबीसवें संविधान संशोधन द्वारा संसद को संविधान के किसी भी उपबन्ध में संशोधन करने का अधिकार प्राप्त हो गया है, जबकि सर्वोच्च न्यायालय ने गोलकनाथ के विवाद में संसद के इस अधिकार को सीमित कर दिया था। इस संविधान संशोधन द्वारा हमारा संविधान आर्थिक और सामाजिक न्याय का महत्वपूर्ण दस्तावेज बन गया है। आज संसद संविधान संशोधन द्वारा हमारे राजनीतिक-सामाजिक जीवन का पथ प्रशस्त कर रही है। आज हम सचमुच संविधान के शान्तिमय माध्यम से सामाजिक-आर्थिक परिवर्तन लाने में और एक नूतन न्यायमय समाज का निर्माण करने में लगे हुए हैं।

6 **विश्व के अन्य संविधानों का प्रभाव (Borrowing from the Constitution of other Countries)**—यह बात तो निर्विवाद रूप में स्वीकार करनी ही पड़ेगी—कि हमारे संविधान पर विदेशी विचारधाराओं एवं शासन-विधानों की स्पष्ट छाप परिलक्षित होती है। हमारे संविधान-निर्माता तो संमस्त ज्ञान, शासन-विधानों के कार्यकारण से प्राप्त अनुभव-अपने संविधान में सँजोना चाहते थे। इसी कारण हमारा संविधान विदेशी संविधानों की आदर्श व्यवस्थाओं का अपूर्व संग्रह बन गया है। सर्वप्रथम ब्रिटिश संविधान ने हमारे संवैधानिक कलेवर का निर्माण किया है। हमने ब्रिटिश आदर्श की ससदीय शासन-प्रणाली अपनायी है, जिसके अन्तर्गत मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है तथा राष्ट्रपति ब्रिटिश सम्राट की भाँति औपचारिक प्रधान ही है। ब्रिटिश संसद की भाँति हमारी लोकसभा देश की राजनीतिक गतिविधियों का केन्द्र बना दी गयी है। हमारी संसद एवं विधानमण्डलों के प्रक्रिया, नियमों और परिपाटियों का निर्धारण भी ब्रिटिश नमूने पर ही किया गया है। जब तक हमारे यहाँ ससदीय विशेषाधिकारों का सहिष्णुताकरण नहीं किया जाता तब तक हमारे संसद सदस्यों को वे ही विशेषाधिकार और उन्मुक्तियाँ मिलेंगी जो ब्रिटिश संसद के लोकसदन तथा इनके सदस्यों को प्राप्त हैं। अमरीकी संविधान के बुनियादी सिद्धान्तों का प्रभाव भी हमारे संविधान पर द्रष्टव्य है। सघातमक शासन-व्यवस्था, मौलिक अधिकारों का अध्याय, स्वतन्त्र और निष्पक्ष सर्वोच्च न्यायालय एवं न्यायिक पुनर्निरीक्षण का सिद्धान्त असन्दिग्ध रूप से अमरीकी संवैधानिक आदर्श पर ही अपनाये गये हैं। फ्रांसीसी संविधान की मिसाल पर हमारे नये स्वतन्त्र लोकतन्त्र को गणतन्त्र बनाया गया। अन्य संघों की भाँति हमारे संविधान द्वारा भी संघ और राज्यों के बीच शक्ति का विभाजन किया गया है। संविधान के इस अंश का निर्माण कनाडा के संघ की प्रेरणा पर आधारित है। परन्तु हमारे संविधान में एक समवर्ती

सूची और जोड़ दी गयी है, जो आस्ट्रेलिया के संविधान की देन कही जा सकती है। आयरलैंड के संविधान से ही हमारे संविधान-निर्माताओं ने राज्य-नीति के निर्देशक निद्धान्तों की प्रेरणा ली है। 'न्याय का समान संरक्षण' का क्षेत्र परिभाषित करने हुए हमारे सर्वोच्च न्यायालय की व्याख्या उस विषय पर अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय की व्याख्या में मेल खाती है। उस प्रकार कभी-कभी विदेशी न्यायालयों के निर्णय भी हमारे न्यायालयों का मार्ग निर्देशन करते हैं।

7 न्यायिक निर्णय (Judicial Decisions)—भारतीय संविधान का एक प्रमुख स्रोत वे न्यायिक निर्णय हैं जो न्यायाधीशों ने समय-समय पर दिये हैं। न्यायाधीश सर्वैधानिक कानून की व्याख्या करते हैं और उनके निर्णय तब तक प्रभावी रहते हैं जब तक कि न्यायपालिका स्वयं के द्वारा इस सम्बन्ध में कोई अन्य निर्णय न दे दे। भारत के सर्वोच्च न्यायालय और विभिन्न उच्च न्यायालयों द्वारा ऐसे अनेक न्यायिक निर्णय दिये गये हैं जो हमारे देश के कानून का उन्नी प्रकार महत्वपूर्ण भाग हैं जिस प्रकार कि संविधान के विभिन्न अनुच्छेद। उदाहरणार्थ, 'गोपालन बनाम मद्रास राज्य' के मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का क्षेत्र परिभाषित किया है। चिन्तामनराव के मुकदमे में अनुच्छेद 19 में उल्लिखित उचित सीमाओं की व्याख्या की गयी है। आत्माराम के मुकदमे में निवारक निरोध अधिनियम में नजरबन्द व्यक्ति को प्राप्त सुरक्षाओं की व्याख्या की गयी है।

8 प्रथाएँ एवं अभिसमय (Customs and Conventions)—संविधान के अलिखित भाग के रूप में प्रथाओं, अभिसमयों या परम्पराओं का विशिष्ट महत्त्व होता है। यद्यपि भारतीय संविधान लिखित है तथापि इसमें अनेक परम्पराएँ विकसित हो गयी हैं। कुछ महत्वपूर्ण परम्पराएँ इस प्रकार हैं—प्रथम, संविधान के अनुसार कार्यपालिका शक्तियाँ राष्ट्रपति में निहित हैं परन्तु परम्परा यह है कि वह मन्त्रिमण्डल के परामर्शानुसार ही कार्य करता है। द्वितीय, राष्ट्रपति लोकसभा को भंग करता है किन्तु ऐसा वह प्रधानमन्त्री की सलाह में ही करेगा। तृतीय, प्रधानमन्त्री की नियुक्ति करने का अधिकार राष्ट्रपति को है किन्तु परम्परानुसार राष्ट्रपति उसी व्यक्ति को प्रधानमन्त्री नियुक्त करता है जो लोकसभा में बहुमत दल का नेता होता है। चतुर्थ, राज्य में राज्यपालों की नियुक्ति के सम्बन्ध में यह परम्परा विकसित हुई है कि सम्बन्धित राज्य के मुख्यमन्त्री से परामर्श लिया जाये। पंचम, देश में ससदात्मक शासन-प्रणाली का विकास पूर्ण रूप से प्रथागत ही हुआ है।

9. सर्वैधानिक टीकाएँ एवं संविधान विशेषज्ञों के विचार (Commentaries on the Constitution and Views of the Constitutional Experts)—भारतीय संविधान का एक अन्य महत्वपूर्ण स्रोत भारतीय सर्वैधानिक कानून पर लिखी गयी टीकाएँ और ग्रन्थ हैं। इन टीकाओं और ग्रन्थों में डी० डी० बसु द्वारा लिखित 'कमेंट्री ऑन दि कान्स्टीट्यूशन ऑफ इण्डिया', ग्लेडहिल की 'दि रिपब्लिक ऑफ इण्डिया', एलेक्जेंड्रोविच की 'कान्स्टीट्यूशनल डेवलपमेण्ट इन इण्डिया', जैनिंग्स की 'सम कन्वेंट्रिन्स ऑफ दि कान्स्टीट्यूशन ऑफ इण्डिया', कौल एवं शकधर की 'प्रेक्टिस एण्ड प्रोसीजर ऑफ पार्लियामेंट', इत्यादि प्रमुख हैं। सर्वैधानिक कानून के विशेषज्ञों में एन० ए० पालकीवाला, मिरवई, नीरेन डे, लक्ष्मीमल्ल सिधवी, अशोककुमार सेन, एच० आर० गोखले, इत्यादि द्वारा समय-समय पर व्यक्त विचार अत्यन्त महत्वपूर्ण माने जाते हैं। इसके अतिरिक्त, डायसी की 'ला ऑफ दि कान्स्टीट्यूशन' जैसी पुस्तकों से भी भारतीय संविधान के सूक्ष्म पहलुओं पर प्रकाश पड़ता है।

संक्षेप में, हमारे संविधान के निर्माताओं ने कभी यह दावा नहीं किया था कि वे कोई मौलिक अद्भूत संविधान खोज निकालेंगे। वे तो अच्छा और, काम-चलाऊ संविधान ही बनाना चाहते थे। वे इस लक्ष्य में काफी सफल हुए हैं। यह आरोप कि हमारा संविधान अन्य देशों के संविधानों का अन्धानुकरण है, संविधान के आंशिक अध्ययन पर आधारित है। उ०० अम्बेडकर के शब्दों में, "अब यह संविधान पूर्णतया व्यवहारजनक है....." यदि नवीन संविधान के अन्तर्गत

कुछ श्रुतियाँ हो तो उनका कारण यह नहीं होगा कि हमारा संविधान खराब है, वरन् हमें यह कहना पड़ेगा कि मानव स्वभाव दुष्ट है।”

यह सच है कि हमारे संविधान के अत्यन्त अल्प प्रावधानों पर ही भारतीय इतिहास और संस्कृति की छाप झलकती है। फिर भी, भारतीयता और गांधीवाद की भावना को संविधान में यथोचित स्थान दिया गया है। हमने शासन की लोकतान्त्रिक पद्धति को अपनाया है जिसे नितान्त अभारतीय नहीं कहा जा सकता। प्राचीन भारत में गणराज्यो एवं जनपदों के अनेक उदाहरण इतिहास में मिलते हैं। धार्मिक सहिष्णुता की भावना हमारे इतिहास की थाती रही है जिसे मौलिक अधिकारों के अध्याय में समाविष्ट किया गया है। महात्मा गांधी के कतिपय महत्त्वपूर्ण आदर्शों जैसे—मधननिषेध, गौधननिषेध, विकेन्द्रित आर्थिक और राजनीतिक व्यवस्था, कुटीर उद्योगों और स्वशासित ग्राम्य व्यवस्था (पंचायती राज्य) को भी विधान में स्थान दिया गया है। अतः विदेशी संविधानों की व्यवस्थाओं को अपनाने के उपरान्त भी हमारा संविधान बहुत अधिक भारतीय बन गया है।

भारतीय संविधान की विशेषताएँ

(SALIENT FEATURES OF THE INDIAN CONSTITUTION)

भारतीय संविधान का स्वरूप किसी विदेशी संविधान का अनुकरण मात्र न होकर अपने में एक अनुपम और नवीन प्रयोग है। इसकी प्रमुख विशेषताएँ निम्नलिखित हैं :

(1) लोकप्रिय प्रभुसत्ता पर आधारित संविधान (Constitution Based on Popular Sovereignty)—भारतीय संविधान लोकप्रिय प्रभुता पर आधारित संविधान है अर्थात् यह भारतीय जनता द्वारा निर्मित संविधान है और इस संविधान द्वारा अन्तिम शक्ति भारतीय जनता को ही प्रदान की गयी है। संविधान की प्रस्तावना में कहा गया है, “हम भारत के लोग.... हृदय संकल्प होकर अपनी इस संविधान सभा में आज दिनांक 26 नवम्बर, 1949 ई० को एतद् द्वारा, इस संविधान को अंगीकृत, अधिनियमित और आत्मसमर्पित करते हैं।”¹

(2) निर्मित, लिखित और सर्वाधिक व्यापक संविधान (Enacted, Written and Most Comprehensive Constitution)—भारत में संविधान का निर्माण एक विशेष समय पर विशेष संविधान सभा के द्वारा किया गया है और इस संविधान की अधिकांश बातें लिखित रूप में हैं। इस दृष्टि से यह ब्रिटिश संविधान के विपरीत और अमरीकी संविधान की भाँति एक निर्मित और लिखित संविधान है। इसके अतिरिक्त, डॉ० आइवर जेनिंग्स के शब्दों में, “भारतीय संविधान विश्व का सर्वाधिक व्यापक संविधान है।”² भारत के संविधान में 395 अनुच्छेद, 10 अनुसूची और 4 परिशिष्ट हैं, जबकि अमरीका के संविधान में केवल 7, कनाडा के संविधान में 147, आस्ट्रेलिया के संविधान में 128 और दक्षिण अफ्रीका के संविधान में 253 अनुच्छेद ही हैं। 42वें संवैधानिक संशोधन से तो भारतीय संविधान की व्यापकता में और वृद्धि हो गयी है। इस संवैधानिक संशोधन के द्वारा संविधान में 11 नवीन अनुच्छेद और दो नवीन भाग (भाग चौथा ‘व’ और चौदहवाँ ‘अ’) जोड़े गये हैं।

संविधान इतना व्यापक क्यों ?—स्वरूप की दृष्टि से भारत का संविधान संसार का सबसे बड़ा संविधान है भारतीय संविधान के इतना बड़ा प्रलेख होने के अनेक कारण हैं :

(1) भारतीय संविधान सघात्मक है और सघ तथा राज्यों के बीच सम्बन्धों का न केवल संविधान में बहुत व्यापक रूप से वर्णन किया गया है, वरन् इकाइयों के प्रशासनिक ढाँचे का भी

1 “We the people of India—in our Constituent Assembly on this twenty-sixth day of Nov., 1949, do hereby adopt, enact and give to ourselves this constitution”

2 Sir Ivor Jennings *Some Characteristics of Indian Constitution*, p. 13.

वर्णन किया गया है। (2) संविधान में मौलिक अधिकारों और विभिन्न परिस्थितियों में उन पर लगाये जाने वाले प्रतिबन्धों की व्यवस्था के कारण संविधान के आकार में वृद्धि हो गयी है। इसके अतिरिक्त, संविधान में 'राज्य की नीति के निर्देशक तत्वों' का भी पृथक् अध्याय रखा गया है। (3) संविधान-निर्माताओं ने संविधान में अल्पसंख्यकों और आंग्ल भारतीयों, अनुसूचित जातियों व जनजातों क्षेत्रों से सम्बन्धित विशेष वर्गों के हितों की रक्षा के लिए विशेष व्यवस्थाएँ करना आवश्यक समझा और संविधान के 16वें भाग में इन वर्गों के लिए विशेष व्यवस्थाएँ की गयी हैं। (4) नवजात प्रजातन्त्र के लिए संकट रूप में उत्पन्न होने वाली विशेष परिस्थितियों को सामना करने के लिए संविधान के 18वें भाग में संकटकालीन प्रावधानों से सम्बन्धित 9 अनुच्छेदों को स्थान दिया गया है। (5) संविधान की व्यापकता का सबसे बड़ा कारण यह है कि भारतीय संविधान में न केवल मूल सिद्धान्तों का वर्णन, वरन् प्रशासनिक प्रबन्धों का भी विस्तृत वर्णन किया गया है। श्री निवासन के शब्दों में, "भारतीय संविधान केवल एक संविधान नहीं है वरन् देश की संबैधानिक और प्रशासनिक पद्धति के महत्त्वपूर्ण पहलुओं से सम्बन्धित एक विस्तृत वैज्ञानिक संहिता भी है।"¹ संविधान में नागरिकता, राष्ट्रीय भाषाओं और क्षेत्रीय भाषाएँ, चुनाव, लोक सेवाएँ, सविदा और अभियोग व भारतीय क्षेत्र में व्यापक और पारस्परिक व्यवहार आदि से सम्बन्धित व्यवस्थाएँ भी की गयी हैं। वस्तुतः भारत में परिस्थितियों की जटिलता और तुलनात्मक दृष्टि से भारतीय जनता की राजनीतिक अपरिपक्वता के कारण संविधान-निर्माताओं ने विस्तार की बातों को परम्पराओं या आंग्रेजाने वाली संसद पर छोड़ने की अपेक्षा स्वयं ही उनके सम्बन्ध में व्यवस्था कर लेना उचित समझा। श्री हरिविष्णु कामय ने तो संविधान सभा में कहा था कि "हमें इस बात का गर्व है कि हमारा संविधान विश्व का सबसे विशालकाल संविधान है।"²

(3) सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न, लोकतान्त्रिक गणराज्य (Sovereign, Democratic Republic)—संविधान की प्रस्तावना में स्पष्ट उल्लेख किया गया है कि भारत एक सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है।

सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न—सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न का अर्थ यह है कि आन्तरिक या बाहरी दृष्टि से भारत पर किसी विदेशी सत्ता का अधिकार नहीं है। भारत अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में अपनी इच्छानुसार आचरण कर सकता है और वह किसी भी अन्तर्राष्ट्रीय समझौते या सन्धि को मानने के लिए बाध्य नहीं। भारत के संविधान में किसी भी स्थान पर ब्रिटिश सत्ता का उल्लेख नहीं किया गया है।

लोकतन्त्रात्मक राज्य—भारत एक लोकतन्त्रात्मक राज्य है अर्थात् भारत में राजसत्ता जनता में निहित है। जनता को अपने प्रतिनिधि निर्वाचित करने का अधिकार होगा, जो जनता के स्वामी न होकर सेवक होंगे।

भारत एक गणराज्य है—ब्रिटेन जैसे विश्व के कुछ ऐसे लोकतन्त्रात्मक राज्य हैं, जहाँ राज्य का प्रधान वंशानुगत राजा होता है। लेकिन भारत एक लोकतन्त्रात्मक राज्य होने के साथ-साथ एक गणराज्य है। भारतीय राज्य का गणतन्त्रात्मक स्वरूप इससे स्पष्ट हो जाता है कि भारत राज्य का सर्वोच्च अधिकारी वंशक्रमानुगत राजा न होकर भारतीय जनता द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित राष्ट्रपति है।

एक ओर तो भारत ने गणतन्त्रीय रूप स्वीकार किया, किन्तु इसके साथ ही 16 मई,

¹ N. Shrinivasan *Democratic Government of India*, p. 143

² "We are proud of that fact that our constitution is the bulkiest in the whole world."

—H. V. Kamath

1949 को भारत की संविधान सभा ने यह मान लिया कि भारत, ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल का सदस्य बना रहे। राष्ट्रमण्डल की सदस्यता के कारण अनेक व्यक्तियों का मत है कि वयोकि राष्ट्रमण्डल के सदस्य राज्यों द्वारा ब्रिटिश सम्राट को अपने प्रधान के रूप में स्वीकार किया जाना है, अतः भारत न तो सर्वप्रभुत्व-सम्पन्न राज्य है और न ही गणतन्त्र है।

वास्तव में, उपर्युक्त विचार उचित नहीं है। इसका कारण यह है कि राष्ट्रमण्डल एक लचीला संगठन है और जिस समय भारत को राष्ट्रमण्डल की सदस्यता प्रदान की गयी, उसी समय राष्ट्रमण्डलीय सम्मेलन में यह स्वीकार किया गया था कि राष्ट्रमण्डल में भारत की स्थिति वैधानिक रूप में अन्य उपनिवेशों की अपेक्षा कुछ अलग है। वास्तव में, भारत राज्य की प्रभुत्व-सम्पन्नता या उसका गणतन्त्रात्मक रूप उसकी राष्ट्रमण्डल की सदस्यता से अप्रभावित है। श्री एम० रामास्वामी के शब्दों में, "सम्राट राष्ट्रमण्डल का प्रधान अवश्य है किन्तु यह प्रधान पद केवल औपचारिक है और इसका सर्वैधानिक महत्त्व प्रायः बिल्कुल नहीं है।"

इस प्रकार राष्ट्रमण्डल का सदस्य होते हुए भी भारत सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य है।

(4) समाजवादी राज्य (Socialist State)—संविधान सभा में इस बात पर पर्याप्त वाद-विवाद हुआ था कि भारत के द्वारा समाजवाद को राज्य दर्शन के रूप में स्वीकार किया जाय अथवा नहीं। अन्त में यही सोचा गया था कि किसी एक विशेष दर्शन को स्वीकार करने से नवीन विवादों को जन्म मिलेगा। लेकिन इस बात पर सभी भारतीय सहमत रहे हैं कि भारत के लिए समाजवाद का मार्ग ही उपयुक्त हो सकता है। इस सामान्य भावना को स्वीकार करते हुए ही 42वें सर्वैधानिक सशोधन द्वारा प्रस्तावना में भारत को 'समाजवादी राज्य' घोषित किया गया है।

वस्तुतः प्रस्तावना में भारत को 'समाजवादी राज्य' घोषित करने से वस्तुस्थिति में कोई विशेष परिवर्तन नहीं आया है। प्रथम, प्रस्तावना को 'न्याय योग्य' स्थिति प्राप्त नहीं है। द्वितीय, समाजवाद शब्द अपने आप में बहुत अधिक अस्पष्ट है। भारत के द्वारा अपनी विशेष परिस्थितियों के आधार पर ही समाजवाद को अपनाया जायगा और भारतीय समाजवाद अन्य अधिक परिचित समाजवादों से अपने आप में भिन्न होगा।

(5) धर्मनिरपेक्ष राज्य (Secular State)—भारतीय संविधान के धर्म स्वतन्त्रता सम्बन्धी उपबन्ध धर्मनिरपेक्ष अथवा असाम्प्रदायिक राज्य की आधारशिला है। 42वें संविधान सशोधन द्वारा प्रस्तावना में अब स्पष्ट रूप से 'धर्मनिरपेक्ष राज्य' घोषित किया गया है।

धर्मनिरपेक्ष राज्य का तात्पर्य यह है कि राज्य की दृष्टि में सभी धर्म समान हैं और राज्य के द्वारा विभिन्न धर्मावलम्बियों में कोई भेदभाव नहीं किया जायगा। श्री एम० सी० सीतलवाड़ का कहना है कि पश्चिम की उदारवादी प्रजातान्त्रिक परम्परा के अनुसार धर्मनिरपेक्ष राज्य धर्म के विरुद्ध नहीं है, वरन् वह धार्मिक मामलों में तटस्थ है। डॉनाल्ड ई० स्मिथ (Donald E Smith) के अनुसार, "धर्मनिरपेक्षता से तात्पर्य एक ऐसे राज्य से है जो व्यक्ति के नागरिक होने के नाते सम्बन्धित है, किसी धार्मिक भावना के आधार पर नहीं, जो सर्वैधानिक रूप से किसी धर्म से सम्बन्धित नहीं है, न किसी धर्म में हस्तक्षेप करता है न उसका प्रचार, बल्कि सस्थाओं और व्यक्तियों को धार्मिक स्वतन्त्रता प्रदान करता है।" श्री वेंकटरमन के शब्दों में, "धर्मनिरपेक्ष राज्य न धार्मिक है और न अधार्मिक और न धर्मविरोधी परन्तु धार्मिक कार्यों और सिद्धान्तों से सर्वथा पृथक् है और इस प्रकार धार्मिक मामलों में पूर्णतया तटस्थ है।" धर्मनिरपेक्ष राज्य धर्म विरोधी

नहीं होता और न ही धर्म के प्रति उदासीन ही रहता है, बल्कि उसके द्वारा धार्मिक मामलों में तटस्थता की नीति को अपनाया जाता है।

यद्यपि मूल संविधान में कहीं पर भी भारत को स्पष्टतया धर्मनिरपेक्ष राज्य घोषित नहीं किया गया है, फिर भी ऐसी व्यवस्थाएँ की गयी हैं जिनके कारण धर्मनिरपेक्ष राज्य का रूप प्राप्त हो जाता है। प्रस्तावना में सभी नागरिकों को धर्म, विश्वास और पूजा की स्वतन्त्रता दी गयी है। मौलिक अधिकारों के अन्तर्गत यह कहा गया है कि राज्य धर्म, जाति, निग या इनमें से किसी के आधार पर अपने नागरिकों में कोई भेदभाव नहीं करेगा। संविधान ने उपबन्धित किया है कि "सार्वजनिक व्यवस्था, सदाचार और स्वास्थ्य के नियमों के अधीन रहते हुए सभी नागरिकों को अन्तःकरण की तथा धर्म के अबाध मानने, आचरण तथा प्रचार करने की पूर्ण स्वतन्त्रता होगी।"¹ संविधान ने धार्मिक अल्पमतों को आश्वस्त किया है कि वे अपनी भाषा की रक्षा कर सकेंगे और उन्हें अपनी इच्छा की शिक्षण संस्थाएँ संचालित करने का अधिकार होगा। प्रत्येक धार्मिक सम्प्रदाय अथवा उसके किसी विभाग को धार्मिक समस्याओं की स्थापना और पोषण का, उनके प्रबन्ध करने का, चल और अचल सम्पत्ति के स्वामित्व तथा अर्जन का पूर्ण अधिकार प्राप्त होगा।

कुछ लेखकों के द्वारा इस धर्मनिरपेक्षता के आधार पर भारत को धर्म विरोधी राज्य की संज्ञा दी गयी है, परन्तु वास्तविकता इसके विपरीत ही है। भारत एक धर्म विरोधी राज्य होने के स्थान पर मानवता के व्यापक सिद्धान्तों पर आधारित एक ऐसा वास्तविक नैतिक राज्य है जिसका उद्देश्य सभी धार्मिक विवादों से दूर रहते हुए अपने सभी नागरिकों को राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक उन्नति की ओर उन्मुख करना है। जो लोग धर्मनिरपेक्षता को धर्म विरोध की संज्ञा देते हैं, वे धर्मनिरपेक्षता को ठीक अर्थों में नहीं समझ पाते। डॉ० अम्बेडकर ने 'हिन्दू कोड बिल' पर बोलते हुए ठीक कहा था कि "धर्मनिरपेक्ष राज्य का अर्थ यह नहीं है कि लोगों की भावनाओं का दयाल ही नहीं किया जायगा। इसका अर्थ केवल यह होगा कि मसद् को जनता पर किसी विशेष धर्म को लादने की प्रवृत्ति नहीं होगी, संविधान द्वारा केवल यही नियन्त्रण लगाया गया है।"² डॉ० राधाकृष्णन् के शब्दों में, "भारत राज्य वास्तविक धार्मिक राज्य है, जो सभी धर्मों के सार मानव धर्म में विश्वास करता है।" वास्तव में, एक प्रगतिशील राज्य धर्मनिरपेक्षता की नींव पर ही खड़ा हो सकता है। भारत राज्य की एकता की रक्षा और प्रजातन्त्र की सफलता भी धर्मनिरपेक्षता के इस आदर्श पर ही निर्भर है।

भारतीय संविधान द्वारा अपनायी गयी धर्मनिरपेक्षता नकारात्मक निरपेक्षता नहीं, बल्कि सकारात्मक धर्मनिरपेक्षता है। धर्मनिरपेक्षता की व्यवस्था को अपनाने हुए संविधान-निर्माताओं का उद्देश्य जहाँ एक ओर धार्मिक कट्टरता को निरुत्साहित करना रहा है, वहाँ इसका उद्देश्य यह भी है कि व्यक्तियों को अपना धार्मिक जीवन व्यतीत करते हुए किन्हीं अन्य धर्म के विरोध का अधिकार नहीं दिया जा सकता है। उदाहरण के लिए, यदि किसी पुस्तक के अन्तर्गत किसी धर्म-प्रवर्तक की आलोचना की जाती है तो उस धर्म के अनुयायियों की भावनाओं का सम्मान करते हुए इस प्रकार की पुस्तक को जप्त किया जा सकता है।

भारतीय धर्मनिरपेक्षता का एक अन्य पक्ष यह है कि धर्मनिरपेक्षता या धार्मिक स्वतन्त्रता के नाम पर न तो किसी भी धर्म के अनुयायियों को सार्वजनिक हित, व्यवस्था और नैतिकता के विरुद्ध आचरण की छूट प्राप्त होती है और न ही उनके द्वारा धार्मिक स्थानों की सम्पत्ति का दुरुपयोग किया जा सकता है। यदि कोई धर्म या उसके सिद्धान्त, उसके अनुयायियों या सार्वजनिक व्यवस्था के लिए हानिकारक हैं तो राज्य कानून द्वारा ऐसे हानिकारक सिद्धान्तों या धार्मिक

¹ अनुच्छेद 25।

व्यवहारों की मनाही कर सकता है। यदि किसी धार्मिक स्थान की सम्पत्ति का धर्माधिकारियों द्वारा दुरुपयोग किया जा रहा हो, तो राज्य इस सम्बन्ध में हस्तक्षेप कर सकता है। धर्मनिरपेक्षता के होते हुए भारतीय शासन ने 'हिन्दू कोड बिल' के आधार पर हिन्दुओं के धार्मिक जीवन में सुधार किया है और अखिर में मुसलमानों के परम्परागत कानून में संशोधन करते हुए उनके सामाजिक जीवन को सुधारने का प्रयत्न किया जा सकता है।

“साम्प्रदायिकता और जातिवाद हमारी धर्मनिरपेक्षता के मार्ग की सबसे बड़ी बाधाएँ हैं। वस्तुस्थिति यह है कि हमने एक धर्मनिरपेक्ष राज्य को तो अपना लिया है, लेकिन धर्मनिरपेक्षता अब तक भी हमारे सामाजिक जीवन का अंग नहीं बन पायी है। वास्तव में, यही वह लक्ष्य है, जिसे प्राप्त करने के लिए हम सबको प्रयत्न करना है।”¹

(6) कठोरता और लचीलेपन का समन्वय (Compromise between Rigidity and Flexibility)—संशोधन प्रणाली के आधार पर संविधान दो प्रकार के होते हैं—कठोर संविधान तथा लचीला संविधान। लचीला संविधान उस संविधान को कहते हैं जिसमें साधारण कानून और संवैधानिक कानून में कोई अन्तर नहीं किया जाता और संविधान में विधि निर्माण की साधारण प्रक्रिया के आधार पर संशोधन किया जा सकता है। इसके विपरीत, कठोर संविधान में संवैधानिक संशोधन के लिए साधारण कानून निर्माण से भिन्न तथा जटिल प्रक्रिया को अपनाया जाता है।

उपर्युक्त दृष्टि से भारतीय संविधान कठोर संविधानों की श्रेणी में आता है क्योंकि भारतीय संविधान की अधिकांश धाराओं को संशोधित करने के लिए संसद के सदस्यों के बहुमत के अतिरिक्त उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत की भी आवश्यकता होती है। अनुच्छेद 368 के अनुसार कुछ विषयों में संशोधन के लिए संसद के समस्त सदस्यों के बहुमत और उपस्थित सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत के अतिरिक्त कम-से-कम आधे राज्यों के विधानमण्डलों का अनुसमर्थन भी आवश्यक है, जैसे—राष्ट्रपति के निर्वाचन की विधि, सघ और इकाइयों के बीच शक्ति विभाजन, राज्यों के संसद में प्रतिनिधि, आदि। संशोधन की उपर्युक्त प्रणाली निश्चित रूप से कठोर है।

लेकिन संविधान-निर्माताओं द्वारा पारिभाषिक दृष्टि से एक कठोर संविधान का निर्माण किये जाने पर भी इस बात को ध्यान में रखा गया कि तेजी से बदलती हुई परिस्थितियों के कारण भारतीय संविधान में बहुत जल्दी ही किसी प्रकार के परिवर्तन करने की आवश्यकता हो सकती है। इसलिए व्यावहारिक दृष्टि से भारतीय संविधान के संशोधन की पद्धति उतनी जटिल नहीं है, जितनी कि अमरीका या अन्य सघ राज्यों के संविधानों की संशोधन पद्धति। कुछ विषयों में तो संविधान संसद के साधारण बहुमत से ही संशोधन हो जाता है। उदाहरणस्वरूप, नवीन राज्यों के निर्माण, वर्तमान राज्यों के पुनर्गठन और भारतीय नागरिकता के अर्थ परिवर्तन आदि कार्य संसद साधारण बहुमत से कर सकती है।

इस प्रकार भारतीय संविधान न तो ब्रिटिश संविधान की भाँति लचीला है और न अमरीका संविधान की भाँति अत्यधिक कठोर। इस सम्बन्ध में भारतीय संविधान में मध्यम मार्ग को अपनाया गया है। इस पर प्रकाश डालते हुए पं० नेहरू ने संविधान सभा में कहा था, “यद्यपि जहाँ तक सम्भव हो हम इस संविधान को एक ठोस और स्थायी संविधान का रूप देना चाहते हैं, संविधान में कोई स्थायित्व नहीं होता, उसमें लचीलापन होना ही चाहिए। यदि संविधान में सभी कुछ स्थायी और कठोर बना दिया जाय तो राष्ट्र का विकास रुक जायेगा, क्योंकि राष्ट्र

¹ बनारस हिन्दू विश्वविद्यालय में ‘नेहरू स्मारक भाषण माला’ के अन्तर्गत भारतीय ‘धर्म-निरपेक्षता’ पर डॉ० लक्ष्मीमल्ल सिंघवी के भाषण का अंश।

जीवित विकासशील प्राणियों का नमूना है। किसी भी स्थिति में हम अपने संविधान को इतना कठोर नहीं बनाना चाहते कि वह बदलती हुई परिस्थितियों के अनुरूप परिवर्तित न हो सके।”

भारतीय संविधान में पर्याप्त परिवर्तनशीलता है और अभी तक भारतीय संविधान में 63 संवैधानिक संशोधन हो चुके हैं।

(7) संसदात्मक शासन-व्यवस्था (Parliamentary System)—भारतीय संविधान सभा में इस प्रश्न पर विस्तृत विचार-विनिमय हुआ था कि भारतीय लोकतन्त्र में किस प्रकार की शासन प्रणाली अपनायी जाये—अध्यक्षीय शासन प्रणाली या ससदीय शासन प्रणाली। भारत के लोगों को 1919 और 1935 के भारतीय शासन अधिनियमों के अन्तर्गत ससदीय शासन का अनुभव था और फिर अध्यक्षीय शासन प्रणाली में इस बात का भी डर था कि कहीं कार्यपालिका अपनी निश्चित पदावधि के कारण निरकुश न हो जाये। अतः संविधान सभा ने काफी सोच-विचार के बाद निर्णय किया कि भारत के लिए अमरीका के समान अध्यक्षीय शासन प्रणाली के स्थान पर ब्रिटिश मॉडल की ससदीय शासन प्रणाली अधिक उपयुक्त रहेगी। ससदीय प्रणाली में कार्यपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी रहती है तथा उसका विश्वास खी देने पर कायम नहीं रह सकती। भारतीय संविधान ससदात्मक शासन प्रणाली की स्थापना करता है क्योंकि राष्ट्रपति ध्वजमात्र के अध्यक्ष हैं और वास्तविक शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल में निहित हैं जो ससद के प्रति उत्तरदायी हैं।

(8) एकात्मक लक्षणों सहित संघात्मक शासन (Federal Government with some Unitary Features)—भारतीय संविधान के प्रथम अनुच्छेद के अनुसार “इण्डिया अर्थात् भारत राज्यों का एक संघ होगा।”¹ इस प्रकार भारत में संघात्मक शासन की स्थापना की गयी है और इसमें संघात्मक शासन के सभी लक्षण विद्यमान हैं। संविधान ने शासन शक्ति एक स्थान पर केन्द्रित न कर, केन्द्र और राज्य सरकारों में विभाजित कर दी है जो दोनों ही अपने-अपने क्षेत्र में स्वतन्त्र हैं। संविधान लिखित और बहुत सीमा तक कठोर है और इसे सर्वोच्च स्थिति प्रदान की गयी है। उच्चतम न्यायालय को संविधान का रक्षक बनाया गया है जिसे संविधान की व्याख्या करने और केन्द्र एवं राज्यों के बीच उत्पन्न संवैधानिक झगड़ों के निर्णय का अधिकार दिया गया है।

इस प्रकार भारत में संघात्मक शासन-व्यवस्था स्थापित की गयी है। किन्तु इसमें कुछ ऐसे तत्व भी हैं जिससे इसका झुकाव एकात्मक शासन की ओर स्पष्ट होता है, जैसे—इकहरी नागरिकता, इकहरी न्यायपालिका, अखिल भारतीय सेवाएँ, राष्ट्रपति द्वारा राज्यों के राज्यपालों की नियुक्ति, ससद द्वारा राज्यों के नाम, क्षेत्र तथा सीमाओं में परिवर्तन, आदि। अन्त में राष्ट्रपति के सकट-कालीन अधिकारों के अन्तर्गत, सकटकाल की घोषणा द्वारा तो स्पष्ट रूप से संघात्मक व्यवस्था को एकात्मक व्यवस्था के रूप में बदला जा सकता है।

भारतीय संविधान के इन एकात्मक लक्षणों के आधार पर प्रो० ह्यूजर तो कहते हैं कि “भारत का नया संविधान ऐसी शासन-व्यवस्था को जन्म देता है जो अधिक-से-अधिक अर्द्ध-संघीय है। यह एक ऐसे एकात्मक राज्य की स्थापना करता है जिसमें कतिपय संघीय विशेषताएँ हैं न कि यह एक ऐसा संघात्मक राज्य है जिसमें कतिपय एकात्मक विशेषताएँ हों।” इसी प्रकार दुर्गा-वास बसु ने भी कहा है कि “भारतीय संविधान न तो पूर्ण संघात्मक है और न एकात्मक, अपितु यह दोनों का सम्मिश्रण है। यह नवीन प्रकार का संघ है।”

(9) संसदीय प्रभुता तथा न्यायिक सर्वोच्चता में समन्वय (Via media between Parliamentary Sovereignty and Judicial Supremacy)—भारतीय संविधान की एक

¹ “India, that is Bharat, shall be Union of States”

विशेषता यह है कि संविधान में इंग्लैण्ड की संसदीय प्रभुता तथा संयुक्त राज्य अमरीका की न्यायिक सर्वोच्चता के मध्यम मार्ग का अनुसरण किया गया है। इंग्लैण्ड में न्यायपालिका सर्वोच्च है और ब्रिटिश पार्लियामेंट द्वारा निर्मित कानून को किसी भी न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती। इसके विपरीत, अमरीका के संविधान में न्यायपालिका की सर्वोच्चता के सिद्धान्त को अपनाया गया है, जिसका अर्थ है कि न्यायालय संविधान का रक्षक और अभिभावक है और न्यायालय संघीय व्यवस्थापिका अर्थात् कांग्रेस द्वारा निर्मित कानून या कार्यपालिका के आदेशों का परीक्षण कर यह निश्चित करता है कि कोई विधि या आदेश संविधान के उपबन्धों के विरुद्ध तो नहीं है। संविधान का उल्लंघन करने वाली विधियों या आदेशों को उसके द्वारा अवैध घोषित कर दिया जाता है। न्यायालय की इस शक्ति को 'न्यायिक पुनर्विचारण का अधिकार' (Power of Judicial Review) कहते हैं और इसके कारण अमरीका में न्यायपालिका बहुत अधिक शक्तिशाली हो गयी है।

भारत में ससदात्मक व्यवस्था को अपनाकर सर्वोच्चता को स्वीकार किया गया है, लेकिन इसके साथ ही सदात्मक व्यवस्था के आदर्श के अनुरूप न्यायालय को संविधान की व्याख्या करने तथा उन विधियों और आदेशों को अवैध घोषित करने का अधिकार दिया गया है, जो संविधान के विरुद्ध हो। न्यायालय के इस अधिकार के साथ ही संसद को यह भी अधिकार प्राप्त है कि यह न्यायालय की शक्तियों को आवश्यकतानुसार सीमित कर सकती है। इस प्रकार भारतीय संविधान द्वारा न तो ब्रिटेन के समान संसदीय प्रभुता को स्वीकार किया गया है और न ही अमरीका की भाँति न्यायपालिका की सर्वोच्चता को बरन् उपर्युक्त दोनों प्रणालियों के बीच की प्रणाली को अपनाया गया है। श्री दुर्गादास बसु के शब्दों में, "भारतीय संविधान में अब्बुत ढंग से अमरीकी न्यायालय की सर्वोच्चता के सिद्धान्त एवं इंग्लैण्ड के संसदीय प्रभुता के सिद्धान्त के बीच का मार्ग अपनाया गया है।"

(10) मौलिक अधिकार और मूल कर्तव्य (Fundamental Rights and Fundamental Duties)—भारतीय संविधान के निर्माताओं ने ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत अनेक अत्याचार सहन किये थे, अतः उनके द्वारा शासन की शक्तियों को मर्यादित करने की आवश्यकता अनुभव की गयी। अतः अमरीका और आयरलैण्ड आदि देशों के संविधानों की तरह हमारे संविधान द्वारा भी नागरिकों को मौलिक अधिकार प्रदान किये गये हैं। मौलिक अधिकारों का आशय नागरिकों को प्रदत्त ऐसे अधिकार और स्वतन्त्रताओं से है, जिन्हें राज्य तथा केन्द्र सरकार के विरुद्ध भी लागू किया जा सकता है। संविधान द्वारा नागरिकों को इस प्रकार के 7 मौलिक अधिकार प्रदान किये गये थे, लेकिन अब सम्पत्ति का अधिकार एक मौलिक अधिकार नहीं रहा है और नागरिकों को 6 मौलिक अधिकार प्राप्त हैं।

भारतीय संविधान द्वारा प्रदत्त अधिकारों के सम्बन्ध में विशेष बात यह है कि संविधान द्वारा अधिकार प्रदान किये जाने के साथ-साथ यह भी स्पष्ट कर दिया गया है कि इन अधिकारों पर किन परिस्थितियों में और किस प्रकार के प्रतिबन्ध लगाये जा सकेंगे। इसके अतिरिक्त, भारतीय संविधान में संवैधानिक उपचारों के अधिकार के रूप में अधिकारों की क्रियावृत्ति के लिए पृथक् से संवैधानिक व्यवस्था की गयी है।

मूल संविधान में तो केवल मौलिक अधिकारों की ही व्यवस्था की गयी थी, लेकिन '42वाँ संवैधानिक संशोधन, 1976' के द्वारा मूल संविधान में एक नया भाग 'चौथा अ' जोड़ा गया है और इसमें नागरिकों के मूल कर्तव्यों का उल्लेख किया गया है। इस संवैधानिक संशोधन द्वारा नागरिकों के 10 मूल कर्तव्य निश्चित किये

(11) नीति निर्देशक तत्व (Dir-

gles of State Policy)

संविधान के चौथे अध्याय में शासन मंचालन के लिए मूलभूत सिद्धान्तों का वर्णन किया गया है और इन्हीं ही राज्य के नीति निर्देशन तत्व अर्थात् नीति निर्दिष्ट करने वाले तत्व कहा गया है। भारतीय संविधान में नीति निर्देशक तत्व का विचार आयरलैण्ड के संविधान में लिया गया है और इस तत्व की प्रकृति के सम्बन्ध में संविधान के 37वें अनुच्छेद में कहा गया है कि “नीति निर्देशक तत्वों को किसी न्यायालय द्वारा वाध्यता न दी जा सकेगी, किन्तु तो भी ये तत्व देश के शासन में मूलभूत हैं।” इस प्रकार निर्देशक तत्वों को वैधानिक शक्ति तो प्राप्त नहीं है, लेकिन इन्हें राजनीतिक शक्ति अवश्य प्राप्त है।

इन तत्वों में भारत राज्य को एक वास्तविक लोक-जन्याणकारी राज्य का स्वरूप देने के लिए आवश्यक सिद्धान्तों की घोषणा की गयी है। श्री जी० एन० जोशी के शब्दों में, “ये तत्व आधुनिक प्रजातन्त्र के लिए व्यापक राजनीतिक, सामाजिक तथा आर्थिक कार्यक्रम प्रस्तुत करते हैं।”¹

(12) स्वतन्त्र न्यायपालिका और अन्य स्वतन्त्र अभिकरण (Independent Judiciary and other Independent Agencies)—संघात्मक शासन-व्यवस्था में न्यायपालिका संविधान की व्याख्याता और रक्षक होने के कारण उका स्वतन्त्र होना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, संविधान द्वारा नागरिकों को प्रदान किये गये मौलिक अधिकारों की रक्षा के लिए भी न्यायपालिका की स्वतन्त्रता नितान्त आवश्यक हो जाती है। न्यायपालिका की स्वतन्त्रता हेतु संविधान में अनेक विशेष व्यवस्थाएँ की गयी हैं यथा सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होना, न्यायाधीशों को पद की सुरक्षा प्राप्त होना, न्यायाधीशों के कार्यकाल में उनके वेतन में कमी न हो सकना और न्यायाधीशों के आचरण पर व्यवस्थापिका द्वारा विचार न कर सकना आदि।

इस प्रकार न्यायपालिका स्वतन्त्र है और पिछले 42 वर्षों की अवधि में न्यायपालिका अपनी स्वतन्त्रता का अनेक बार परिचय दे चुकी है।

स्वतन्त्र न्यायपालिका के अतिरिक्त संविधान के द्वारा अन्य स्वतन्त्र अभिकरणों की भी व्यवस्था की गयी है जिनमें निर्वाचन आयोग, नियन्त्रक व महालेखा परीक्षक व लोक सेवा आयोग प्रमुख हैं।

(13) साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व का अन्त और वयस्क मताधिकार का प्रारम्भ (End of Communal Representation and Beginning of Adult Franchise)—ब्रिटिश शासन-काल में 1909 के कानून द्वारा साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व की पद्धति को लागू किया गया था जिनमें भारत के विभिन्न प्रमुख सम्प्रदायों को एक-दूसरे का विरोधी बना दिया। अतः नवीन संविधान के अन्तर्गत साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व का अन्त कर वयस्क मताधिकार के आधार पर संयुक्त प्रतिनिधित्व की पद्धति को अपनाया गया है। करोड़ों व्यक्तियों को एक साथ मताधिकार प्रदान करना संविधान सभा का निश्चित रूप से एक साहसिक कार्य था। प्रो० श्रीनिवासन् के शब्दों में, “साम्प्रदायिक चुनाव पद्धति की समाप्ति और वयस्क मताधिकार का प्रारम्भ नये संविधान की महान् और क्रान्तिकारी विशेषता है।”²

(14) एकल नागरिकता (Single Citizenship)—भारतीय संविधान के द्वारा संघात्मक शासन की व्यवस्था की गयी है और सामान्यतया ऐसा समझा जाता रहा है कि संघ राज्य के नागरिकों को दोहरी नागरिकता प्राप्त होनी चाहिए—प्रथम, संघ की नागरिकता और द्वितीय, इकाई

¹ G. N. Joshi *Constitution of India*, p. 112

² Prof Shrinivasan *Democratic Govt in India*, p. 151.

या राज्य की नागरिकता। संयुक्त राज्य अमरीका और अन्य सघ राज्यों में ऐसी व्यवस्था है, लेकिन भारतीय संविधान के निर्माताओं का विचार था कि दोहरी नागरिकता भारत की एकता को बनाये रखने में बाधक सिद्ध हो सकती है। अतः संविधान-निर्माताओं द्वारा सघ राज्य की स्थापना करते हुए भी दोहरी नागरिकता को नहीं वरन् एकल नागरिकता के आदर्श को ही अपनाया गया है।

(15) सामाजिक समानता की स्थापना (Establishment of Social Equality)—सामान्यतया संविधानों के द्वारा अपने नागरिकों की राजनीतिक और कानूनी समानता पर ही बल दिया जाता है, सामाजिक समानता पर नहीं। लेकिन भारतीय संविधान की विशेषता यह है कि संविधान के द्वारा सामाजिक क्षेत्र में भी सभी नागरिकों की समानता के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया गया है। इस सम्बन्ध में संविधान के अनुच्छेद 17 में कहा गया है कि “अस्पृश्यता का अन्त किया जाता है और उसका किसी भी रूप में आचरण निषिद्ध किया जाता है। किसी भी रूप में अस्पृश्यता का आचरण विधि के अनुसार दण्डनीय होगा।” भारत में दलित लोगों की गिरी हुई स्थिति में सुधार करने के लिए संविधान में इस प्रकार की व्यवस्था करना आवश्यक भी था।

(16) कल्याणकारी राज्य की स्थापना का आदर्श (Establishment of Welfare State is the Ideal)—संविधान के नीति निर्देशक तत्वों के अध्ययन से यह नितान्त स्पष्ट हो जाता है कि संविधान-निर्माताओं द्वारा भारत के लिए एक आदर्श निश्चित किया गया है और वह आदर्श है कल्याणकारी राज्य की स्थापना। भारतीय संविधान-निर्माता स्पष्ट रूप से यह चाहते थे कि भारत की केन्द्रीय और राज्य सरकारें भारतीय नागरिकों को पुष्टिकर भोजन, वस्त्र, निवास, शिक्षा और स्वास्थ्य की अधिकाधिक सुविधाएँ प्रदान करें, उनके जीवन-स्तर को ऊँचा उठाये और उनके द्वारा अधिक-से-अधिक सम्भव सीमा तक आर्थिक समानता की स्थापना की जाय। केन्द्रीय सरकार तथा राज्य सरकारें संविधान में निर्दिष्ट इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए निरन्तर प्रयत्नशील हैं। इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए ‘नियोजन’ (Planning) की पद्धति को अपनाया गया है और ‘समाजवादी समाज के ढाँचे की स्थापना’ (Socialistic Pattern of Society) की नीति निर्धारित की गयी है।

✓ संविधान के मूल ढाँचे या आधारभूत सिद्धान्त की धारणा

(CONCEPT OF THE BASIC STRUCTURE OR THE BASIC PRINCIPLES OF THE CONSTITUTION)

संविधान के मूल ढाँचे की धारणा का आशय यह है कि संविधान की कुछ व्यवस्थाएँ अन्य व्यवस्थाओं की तुलना में अधिक महत्वपूर्ण हैं, वे संविधान के मूल ढाँचे के समान हैं और समस्त संबैधानिक व्यवस्था उन पर ही आधारित है। सर्वप्रथम इस धारणा का प्रतिपादन सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा 24 अप्रैल, 1973 को मौलिक अधिकारों से सम्बन्धित एक विवाद ‘केशवानन्द भारती बनाम केरल राज्य’ पर निर्णय देते हुए किया गया। इस निर्णय में सर्वोच्च न्यायालय ने कहा कि “संसद मौलिक अधिकारों को संगोदित या सीमित कर सकती है, किन्तु संविधान के अनुच्छेद 368 से संसद को संविधान के मूल ढाँचे में परिवर्तन का अधिकार प्राप्त नहीं होता।” ‘मिनर्वा मिल्स’ तथा अन्य बनाम भारत सरकार’ (मई, 1980) के विवाद में भी सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा पुनः इस बात का प्रतिपादन किया गया। इसके अतिरिक्त, 1975-76 की राजनीतिक स्थिति के आधार पर यह अनुभव किया गया कि शासक वर्ग संसद पर अनुचित प्रभाव और नियन्त्रण स्थापित कर संसद की सर्वोच्चता के नाम पर संविधान को अपने खिलवाड़ का साधन बना सकता है, अतः शासन की इस शक्ति पर रोक लगाने के लिए संविधान के मूल ढाँचे की धारणा को अपनाया जाना चाहिए।

1973 तथा 1980 के निर्णय में यह नहीं बतलाया गया कि 'संविधान के मूल ढाँचे' या आधारभूत ढाँचे के अन्तर्गत संविधान की कौन-कौनसी व्यवस्थाएँ आती हैं। 'मूल ढाँचे की धारणा' को कुछ स्पष्ट करने की एक चेष्टा 45वें संविधान संशोधन विधेयक में की गयी थी, लेकिन राज्यसभा की असहमति के कारण उसे संविधान संशोधन विधेयक से निकाल दिया गया। 'संविधान के मूल ढाँचे' की धारणा से सहमति रखने वाले सभी व्यक्ति ऐसा मानते हैं कि संविधान के मूल ढाँचे में निम्न बातें अवश्य ही आती हैं।

- (i) संविधान का लोकतान्त्रिक स्वरूप,
- (ii) संविधान का धर्मनिरपेक्ष स्वरूप,
- (iii) नागरिकों के मूल अधिकार व स्वतन्त्रताएँ,
- (iv) लोकसभा तथा राज्य विधान सभाओं के वयस्क मताधिकार पर आधारित स्वतन्त्र चुनाव,
- (v) न्यायपालिका की स्वतन्त्रता।

कुछ राजनीतिक नेताओं और विधि विशेषज्ञों का विचार है कि सघातक व्यवस्था और ससदीय या मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था को भी संविधान के मूल ढाँचे का अंग समझा जाना चाहिए, लेकिन कुछ अन्य पक्ष इस बात को स्वीकार नहीं करते हैं।

इस प्रकार संविधान के मूल ढाँचे में अन्तिम रूप से परिवर्तन का अधिकार ससद या राज्य विधान सभाओं को नहीं, वरन् स्वयं जनता को ही है। इस सम्बन्ध में प्रक्रिया यह हो सकती है कि ससद द्वारा संविधान में किये गये उपर्युक्त परिवर्तन पर लोकनिर्णय के माध्यम से जन-स्वीकृति प्राप्त की जाय। जन-स्वीकृति प्राप्त करने के लिए अन्य किसी तरीके को अपनाया जा सकता है, लेकिन संविधान के मूल ढाँचे में परिवर्तन के लिए जन-स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है। इसी कारण इस विचार को 'जन सर्वोच्चता' या 'जन सम्प्रभुता की धारणा' (Concept of People's Supremacy or People's Sovereignty) का नाम भी दिया जा सकता है।

भारतीय संविधान की आलोचना (Criticism of the Indian Constitution)

हमारे संविधान के अनेक गुणों के बावजूद आलोचकों ने इसकी अनेक कमियों पर प्रकाश डाला है। कतिपय आलोचक हमारे संविधान को 'अभारतीय' मानते हैं तो कुछ इसे 'विविध संविधानों की खिचड़ी' कहकर पुकारते हैं। आलोचकों ने यहाँ तक कहा है कि यह संविधान भारतीय वातावरण में अनुपयुक्त है और इसका पुनर्निरीक्षण होना चाहिए। भारतीय संविधान की कुछ महत्त्वपूर्ण आलोचनाएँ निम्नलिखित हैं।

1 भारतीय संविधान अत्यधिक लम्बा और जटिल है (Indian Constitution is Comprehensive and Cumbersome)—सर आइवर जैनिंग्स ने लिखा है कि "भारतीय संविधान अत्यधिक लम्बा, विस्तृत तथा दुष्परिवर्तनशील है।"¹ संविधान निश्चित रूप से लम्बा और विस्तृत तो है, परन्तु उसकी दुष्परिवर्तनशीलता सिद्ध नहीं हुई है। संविधान सभा के अधिकांश सदस्यों की दृष्टि में संविधान के विस्तार के अनेक ठोस आधार थे। कई धाराओं का समावेश तो इसलिए किया गया था क्योंकि उनके विषय में यह सोचा गया कि वे आधारभूत महत्त्व की हैं और इस कारण उन्हें सामान्य व्यवस्थापन के स्तर पर नहीं छोड़ना चाहिए। उदाहरण के लिए, लोक-सेवाओं तथा न्यायपालिका से सम्बन्धित धाराएँ इसलिए समाविष्ट की गयीं कि उन्हें ससद की पहुँच से दूर रखकर उनकी स्वतन्त्रता गुरक्षित की जा सके। इसके अतिरिक्त संविधान में केन्द्रीय सरकार के अतिरिक्त राज्यों की शासन-प्रणाली का भी विस्तृत वर्णन किया गया है, जिससे संविधान विस्तृत बन गया है।

¹ जैनिंग्स : सम केरेक्टरेस्टिक्स, पृ० 9-16।

Samir Charan

2 **भारतीय संविधान अवैध है (Indian Constitution is Illegal)**—कतिपय आलोचक भारतीय संविधान को अवैध मानते हैं। उनके अनुसार संविधान का निर्माण करने वाली संविधान सभा वयस्क मताधिकार के सिद्धान्त पर निर्वाचित नहीं हुई थी और उसे सम्प्रभु सस्था भी नहीं कहा जा सकता। यह संविधान सभा 'मन्त्रिमण्डल मिशन योजना' के आधार पर गठित की गयी थी और उसे इसी योजना द्वारा प्रतिपादित सिद्धान्तों के अनुसार संविधान का निर्माण करना था। अतः प्रभुताहीन संविधान सभा द्वारा निर्मित संविधान को अवैध कहा जा सकता है। परन्तु यह आरोप भी सच नहीं है। भारतीय स्वाधीनता अधिनियम, 1947 के द्वारा देश को पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त हो गयी थी और ब्रिटिश सत्ता का अन्त हो चुका था। 14-15 अगस्त, 1947 की मध्यरात्रि को संविधान सत्ता ने प्रभुत्व शक्ति प्राप्त कर ली और इसके पश्चात् वह पूर्ण प्रभुता-सम्पन्न सस्था बन गयी। अतः भारतीय संविधान को अवैध नहीं कहा जा सकता।

3. **भारतीय संविधान अभारतीय है (Indian Constitution is Un-Indian)**—आलोचकों का मत है कि यह संविधान अभारतीय है और अपने सिद्धान्तों में न सही तो कम-से-कम स्वरूप में विदेशी है। के० एल० साहू ने कहा है कि "उन आदर्शों का भारत की मूल भावना से कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं है जिनसे संविधान का यह प्रारूप तैयार हुआ है। मैं यह विश्वास दिला सकता हूँ कि यह संविधान उपयुक्त सिद्ध नहीं होगा और जैसे ही इसे क्रियान्वित किया जायेगा, यह विघटित हो जायेगा।"¹ वहाँ के दौरान संविधान सभा के एक सदस्य ने कहा कि "हम वीणा अथवा सितार संगीत चाहते थे, लेकिन हमे अग्रेजी बैण्ड की धुने मिली है।"² इन आलोचनाओं के बावजूद भी हमारे संविधान में जगह-जगह भारतीयता का पुट मिलता है। उदाहरणार्थ, संविधान द्वारा प्रदत्त लोकतान्त्रिक पद्धति, विश्व शान्ति का आदर्श, धार्मिक सहिष्णुता, मद्यनिषेध, गौवध-निषेध, विकेंद्रित आर्थिक और राजनीतिक व्यवस्था, पंचायती राज, आदि को नितान्त अभारतीय नहीं कहा जा सकता। यदि संविधान अभारतीय होता तो इसके विरुद्ध प्रतिक्रिया अवश्य हुई होती। इसके विपरीत, भारतीय जनसमुदाय ने—चाहे वह श्रमिक हो या किसान, बुद्धिजीवी हो या व्यापारी—संविधान के उद्देश्यों को अपने श्रेष्ठ जीवन की गारण्टी के रूप में तत्परता से स्वीकार किया है।

4 **भारतीय संविधान में मौलिकता का अभाव है (Indian Constitution Lacks Originality)**—आलोचकों का कहना है कि भारतीय संविधान में मौलिकता का नितान्त अभाव है। अनेक स्थानों पर यह संविधान 1935 के अधिनियम की नकल बन गया है। ससदीय प्रणाली इंग्लैण्ड से ली गयी है तो सच व्यवस्था के प्रावधान अमरीका, आस्ट्रेलिया और कनाडा के संविधान से प्रभावित हैं। संविधान का 21वाँ अनुच्छेद जापान के संविधान की देन है तो मौलिक अधिकारों के स्थगन सम्बन्धी राष्ट्रपति के अधिकार बीमर संविधान की नकल हैं। श्रीधरानी ने लिखा है कि "हमारे संविधान की मौलिकता यही है कि इसमें स्वतन्त्रतापूर्वक सत्तार के प्रायः समस्त संविधानों के श्रेष्ठतम भागों को चुन लिया गया है।" विदेशी संविधानों की व्यवस्थाओं को अपनाने के उपरान्त भी हमारा संविधान बहुत अधिक मौलिक बन गया है। हमारे संविधान की सशोधन प्रक्रिया अपने किस्म की अनूठी ही है। हमारा संविधान न तो इतना लचीला है जितना कि ब्रिटेन का और न ही इतना कठोर है जितना सयुक्त राज्य अमरीका का। जहाँ ब्रिटिश संविधान में ससदीय प्रभुसत्ता के सिद्धान्त को अपनाया गया है वहाँ अमरीकी संविधान में न्यायिक सर्वोच्चता के सिद्धान्त को मान्यता मिली है। इसके प्रतिकूल भारतीय संविधान ने अद्भुत ढंग से अमरीकी न्यायालय की सर्वोच्चता के सिद्धान्त एवं ब्रिटेन के ससदीय प्रभुसत्ता सिद्धान्त के बीच का मार्ग अपनाया है।

¹ के० एल० साहू . सी० ए० जी०, XI, 4613।

² के० हनुमन्तैया वही, पृ० 616।

अमरीकी संघवाद को अपनाने के उपरान्त भी भारतीय संविधान ने एक संघीय प्रणाली को एकात्मक सरकार का बल प्रदान किया है। वी० एन० राव ने लिखा है, “यदि दूसरे देशों के संविधानों की बातों को भारतीय परिस्थितियों के अनुकूल ढाल दिया गया है तो इसे किसी प्रकार भारतीय संविधान का दोष नहीं कहा जा सकता। अधिकांश आधुनिक संविधानों में दूसरे देशों के संविधानों का पूरा लाभ उठाया जाता है। दूसरे देशों के अनुभवों या स्वयं के विगत अनुभवों से लाभ उठाना बुद्धिमत्ता का मार्ग है।”¹

5. भारतीय संविधान वकीलों का स्वर्ग है (Indian Constitution is the Paradise of Lawyers)—संविधान सभा में एक सदस्य ने कहा था कि “यह संविधान लोगों को अधिक विवादी बनाकर न्यायालयों की ओर आकर्षित करेगा.... यह संविधान तो सत्य ही वकीलों का स्वर्ग है... यह तो परस्पर विवाद के नये मार्ग खोलकर हमारे योग्य वकीलों को पर्याप्त कार्य प्रदान करेगा।” यह सत्य है कि यह संविधान दुर्वोध, अस्पष्ट एवं जटिल भाषा से युक्त है। संविधान के विभिन्न उपबन्धों को विस्तृत एवं असन्दिग्ध भाषा में लिपिबद्ध किया गया है। इसमें प्रयुक्त भाषा न्यायालय की भाषा है, वैधानिक भाषा है। लगभग प्रत्येक अनुच्छेद के साथ अपवाद, अर्हताएँ तथा व्याख्याएँ प्रस्तुत की गयी हैं। भारत के सामान्य नागरिक के लिए संविधान का समझना कठिन है। इस संविधान को विधि विशेषज्ञ ही समझ सकते हैं। परन्तु प्रो० पायली का मत है कि “यह आवश्यक नहीं है कि संविधान की जटिलता परस्पर विवादों का कारण ही बने। किसी वैधानिक प्रलेख की जटिलता और विस्तार का लोगों के परस्पर-विवादों से कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं है।”² अमरीकी संविधान सक्षिप्त एवं सरल है किन्तु यह नहीं कहा जा सकता कि इस प्रकार अमरीका में मुकदमेवाजी कम हुई। भारत के सर्वोच्च न्यायालय के सामने आने वाले विवादों में सबसे अधिक सख्या मौलिक अधिकारों से सम्बद्ध मामलों की है। यदि संविधान के किसी भाग को वकीलों का स्वर्ग कहा जा सकता है तो वह मौलिक अधिकार सम्बन्धी भाग ही है।³ मौलिक अधिकारों को लेकर कानूनी पेचीदगियाँ इसलिए उत्पन्न हुई कि सरकार ने आर्थिक और सामाजिक न्याय की प्राप्ति हेतु प्रयास करना प्रारम्भ कर दिया। अतः यह कहना समीचीन प्रतीत नहीं होता है कि हमारा संविधान वकीलों के किसी पड़्यन्त्र का परिणाम है।

6 केन्द्र की आवश्यकता से अधिक शक्तिशाली बनाया है (Centre is Entrusted with more Powers)—आलोचकों का कहना है कि भारत में संविधान द्वारा अधिकांश शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार को सौंप दी गयी हैं और राज्यों की स्थिति नगरपालिकाओं के समतुल्य हो गयी है। भारत के राष्ट्रपति द्वारा राज्यों के राज्यपालों की नियुक्ति, एकीकृत न्याय-व्यवस्था, इकहरी नागरिकता, अखिल भारतीय नागरिक सेवाएँ तथा राष्ट्रपति की संकटकालीन शक्तियाँ हमारे संविधान के प्रमुख एकात्मक लक्षण हैं। हमारे संविधान-निर्माता भारतीय इतिहास के इस तथ्य से परिचित थे कि भारत में जब-जब केन्द्रीय सत्ता दुर्बल हो गयी, तब-तब भारत की एकता भंग हो गयी और उसे पराधीन होना पड़ा। वे भारत में इतिहास की पुनरावृत्ति नहीं चाहते थे, अतः उन्होंने केन्द्रीय सत्ता को अधिक शक्तिशाली बनाया। इस प्रकार भारत में संघीय प्रणाली का विकास देश की राजनीतिक स्थिति के अनुसार हुआ है।

भारतीय संविधान की क्षमताएँ (Capabilities of the Indian Constitution)

भारतीय संविधान के आधारभूत सिद्धान्तों एवं विशेषताओं के विश्लेषण से यह स्पष्ट हो

¹ वी० एन० राव - इण्डियन कान्स्टीट्यूशन इन दि मैकिंग, पृ० 361-62।

² पायली भारतीय संविधान, 1976, पृ० 6।

³ वही, पृ० 7।

जाता है कि हमारे संविधान में जिन उदात्त और चिरन्तन तथ्यों का निरूपण किया गया है उनसे किसी को मतभेद नहीं हो सकता। भारत का यह संविधान भारत की प्रभुसत्ता के मूल सिद्धान्तों पर आधारित है तथा भारतीय जनता की वास्तविक एकता का प्रतीक है। संविधान की विगत वर्षों की कार्यप्रणाली को देखते हुए प्रो० मॉरिस जोन्स का कथन है कि “भारत को तीन तत्वों द्वारा एकता प्रदत्त की गयी है—शासन का ढाँचा, एकदलीय व्यवस्था और संसदीय संविधान। आशा है भारत संस्थाओं का उत्तरोत्तर विकास कर पायेगा।”¹ भारतीय संविधान की क्षमताओं के बारे में अनेक विवादास्पद प्रश्न उठाये गये हैं—क्या यह संविधान हमारे देश के लिए उपयुक्त सिद्ध नहीं हुआ.....क्या अब समय आ गया है कि इस संविधान से विदा लेनी चाहिए? अथवा क्या भारत में लोकतन्त्र की असफलता का कारण वे लोग हैं अर्थात् हम सब हैं, जो गत वर्षों में इसकी व्याख्या और कार्य-करण के लिए जिम्मेदार रहे हैं?² एस० एल० शकधर के अनुसार, “कोई संविधान चाहे कितने ही महान् उद्देश्यों को लेकर बनाया गया हो, वह व्यावहारिक राजनीति के रचनात्मक तनावों में ही सजीव और शक्तिशाली बनता है। भारत में स्वतन्त्रता-प्राप्ति के बाद का इतिहास इतने अधिक घटना-चक्रों का युग रहा है कि यह कहा जा सकता है कि संविधान से लगभग हर उपबन्ध का राष्ट्रीय जीवन की वास्तविक स्थितियों की यथार्थता के साथ निपटने की क्षमता के आधार पर परीक्षण हो चुका है।”³ स्व० प्रधानमन्त्री श्रीमती इन्दिरा गांधी के शब्दों में, “हमारे संविधान ने अपनी सामर्थ्य का पर्याप्त प्रमाण दिया है। इसे आन्तरिक शक्ति स्वतन्त्रता-प्राप्ति में किये गये बलिदान और उस बुद्धिमत्ता से प्राप्त होती है—जो हमारे निर्माणकर्ताओं ने ऐसा लचीला दस्तावेज तैयार करने में प्रदर्शित की जो हमारी जनता की बदलती हुई आवश्यकताओं को पूरा करने में सक्षम है।”⁴

यद्यपि यह सच है कि संविधान में कतिपय कमियाँ रह गयीं किन्तु अब यह भी प्रकट हो गया कि इसकी असफलता का दायित्व भारतीय जातीय चरित्र पर ही है। दलबदल, भ्रष्टाचार, न्यस्त स्वार्थ के तत्व ही इसकी तथाकथित असफलता के कारण हैं। हमारे राजनीतिक जीवन में आदर्शों और मान्यताओं की बहती हुई दीवार की तह में हमारे संविधान-निर्माताओं द्वारा भरी गयी नींव की कमजोरी भी कुछ हद तक उत्तरदायी अवश्य है। संविधान की प्रशंसा करते हुए डॉ० सुभाष काश्यप लिखते हैं, “हमारा संविधान एक बड़ा उत्कृष्ट प्रलेख है। वह बहुत लचीला है; उसे भिन्न परिस्थितियों के अनुरूप ढाला जा सकता है। यह संविधान सघातक और एकात्मक, राष्ट्रपतीय और संसदीय सभी कुछ है क्योंकि इसमें सभी प्रणालियों के सर्वश्रेष्ठ गुणों का समावेश और उनके द्वन्द्वों का समन्वय किया गया है।”⁵ ग्रेनविल ऑस्टिन के अनुसार, “हमें इससे सन्देह नहीं होना चाहिए कि भारतीय संविधान एक कल्पनाशील लेकिन साथ ही कुशल दस्तावेज था जिसकी राष्ट्रीय सर्वैधानिक आवश्यकताओं के सन्दर्भ में यदि सर्वथा मौलिक नहीं तो कम-से-कम सृजनात्मक दृष्टि अवश्य थी। ऐसा भारत में संसदीय लोकतान्त्रिक सरकार की सफलता में सिद्ध होता है क्योंकि किसी अच्छे संविधान से बुरा शासन तो हो सकता है, लेकिन किसी बुरे संविधान द्वारा अच्छा शासन लगभग असम्भव है।”⁶ इस प्रकार भारतीय राष्ट्र की प्रगति यथा इसके करोड़ों नागरिकों के जीवन को सार्थक रूप देने में संविधान का समुचित योगदान रहा है। भारतीय संविधान के बाद एशिया में जो अन्य संविधान बने उन पर भारतीय संविधान का प्रचुर प्रभाव पड़ा है।

1 “India has been given coherence and shape by the character of the three elements in terms of which our account has been given Machinery of government, one dominant party system and a parliamentary constitutionalism India, that has been able to cultivate institutions.”

2 डॉ० सुभाष काश्यप : भारतीय संविधान की क्षमताएँ, ‘दिनमान’, 26 जुलाई, 1970।

3 एस० एल० शकधर, : संविधान और संसद, 1966, पृष्ठ पहला प्लेप।

4 वही, पृ० IX।

5 डॉ० सुभाष काश्यप : संविधान की आत्मा, पृ० 83।

6 ग्रेनविल ऑस्टिन . इण्डियन कान्स्टिट्यूशन : कार्नरस्टोन ऑफ ए नेशन।

4

भारतीय राजनीतिक व्यवस्था के दार्शनिक आधार तत्व : संविधान की प्रस्तावना के विशेष सन्दर्भ में

[PHILOSOPHICAL POSTULATES OF INDIAN POLITICAL SYSTEM
WITH SPECIAL REFERENCE TO THE PREAMBLE]

संविधान और राजनीतिक व्यवस्था के दार्शनिक आधार तत्वों (Philosophical Postulates) में अभिप्राय उन आदर्शों से है जिससे भारतीय संविधान अभिप्रेरित हुआ है तथा उन नीतियों से है जिन पर यह संविधान और शासन प्रणाली आधारित है। भारतीय शासन-व्यवस्था के उन आधार तत्वों का वर्णन संविधान की प्रस्तावना में किया गया जो अन्तिम रूप से संविधान सभा द्वारा 26 नवम्बर, 1949 को पारित हुई।

भारतीय संविधान की अन्तरात्मा न्याय, समता, अधिकार और बन्धुत्व के आसव से अभिसिंचित है। सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय हमारे वर्तमान संविधान की नियामक महत्वाकांक्षाओं में से एक है।¹ संविधान की प्रस्तावना में कहा गया है कि “हम भारत के लोग भारत को एक सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य बनाने के लिए तथा उसके समस्त नागरिकों का सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय प्राप्त करने के लिए इस संविधान को अधिनियमित तथा आत्मोचित करते हैं।” वस्तुतः संविधान की यह प्रस्तावना हमारे संविधान का सार है। यह उसकी प्रेरणा और आधारशिला है। हमारे संविधान के समस्त प्रावधान प्रस्तावना में निहित भावनाओं से स्फूर्ति ग्रहण करते हैं। कानून की दृष्टि से प्रस्तावना संविधान का अंग नहीं है किन्तु व्यवहार में यही कार्यपालिका और व्यवस्थापिका का मार्ग-निर्देशन करने वाला प्रकाश-स्तम्भ है। प्रस्तावना से यह प्रेरणा मिलती है कि “हम क्या करेंगे, हमारा ध्येय क्या है और हम किस दिशा में जा रहे हैं?”

प्रस्तावना का अर्थ और महत्व (Meaning and Definition of the Preamble)

पं० ठाकुरदास भार्गव के अनुसार, “प्रस्तावना संविधान का सबसे महत्वपूर्ण अंग है। वह विधान की आत्मा है। यह विधान की कुंजी है।” डॉ० सुभाष काश्यप के अनुसार, “संविधान राष्ट्र का मूलभूत अधिनियम है। वह राज्य के विभिन्न अंगों का गठन कर उन्हें शरीर देता है, शक्ति देता है। उसके शरीर गठन के पीछे, अंगों की व्यवस्था के पीछे एक प्रेरणा होती है,

¹ मुखर्जी, पी० वी० : श्री एलिमेंटल प्रॉब्लम्स ऑफ़ वि इण्डियन कान्स्टीट्यूशन, नेशनल, दिल्ली 1972, पृ० 1।

Signature

एक आत्मा होती है जिसको शब्द रूप मिलता है प्रस्तावना में।¹ प्रस्तावना संविधान की कुण्डली है तथा सर्वश्रेष्ठ तत्वों का निचोड़ है। सर्वोच्च न्यायालय ने प्रस्तावना पर विचार करते हुए 'बैरुवारी विवाद' में कहा है कि "प्रस्तावना संविधान के निर्माताओं के आशय को स्पष्ट करने वाली कुंजी है।" प्रायः अधिकांश लिखित संविधानों की प्रस्तावना होती है, जो संविधान के स्वरूप, कार्यप्रणाली तथा राजनीतिक व्यवस्था को प्रकट करती है। संविधान की भूमिका अथवा प्रस्तावना अनेक दृष्टियों से महत्वपूर्ण है—प्रथम, प्रस्तावना शासन प्रणाली को स्पष्ट करती है। शासन का स्वरूप लोकतन्त्रात्मक होगा अथवा स्वेच्छाचारीतन्त्र, इसका आभास प्रस्तावना की मूल भावना से सहज में ही लगाया जा सकता है। द्वितीय, प्रस्तावना शासन के सिद्धान्तों को प्रकट करती है। शासन का लक्ष्य लोकहित की साधना होगा अथवा न्यस्त स्वार्थों की पूर्ति करना मात्र, इसका अनुमान प्रस्तावना में निहित दर्शन से लगाया जा सकता है। तृतीय, राजनीतिक और नैतिक दृष्टि से प्रस्तावना शासनकर्तियों के दायित्वों का बोध कराती है। चतुर्थ, जटिल परिस्थितियों में प्रस्तावना संविधान के ध्येयों को इंगित कराती है। पंचम, प्रस्तावना संविधान के संचालन में प्रकाश-स्तम्भ का कार्य करती है। डॉ० सुभाष काश्यप के अनुसार, "प्रस्तावना में जिन तथ्यों, सिद्धान्तों तथा आदर्शों का निरूपण हुआ है वे समूचे संविधान में अन्तर्व्याप्त हैं और संविधान की विभिन्न धाराओं का उद्गम प्रस्तावना में विद्यमान है।"² षष्ठ, प्रस्तावना संविधान का निचोड़ एवं सक्षिप्त रूप है। अन्त में, यह संविधान की प्रेरक शक्ति के रूप में महत्वपूर्ण लेख है। भूतपूर्व न्यायमूर्ति हिदायतुल्ला के शब्दों में, "भारतीय संविधान की प्रस्तावना समूचे संविधान की आत्मा है, शाश्वत और अपरिवर्तनीय। प्रस्तावना में संवैधानिक जीवन के वैविध्य का भी उल्लेख मिलता है और भविष्य दर्शन भी।"

भारतीय संविधान की प्रस्तावना—रचना-प्रक्रिया (Preamble in the Process of Making)

संविधान की प्रस्तावना का आधार पं० जवाहरलाल नेहरू द्वारा प्रस्तुत 'उद्देश्य प्रस्ताव' है जिसे उन्होंने 13 दिसम्बर, 1946 को संविधान-निर्मात्री सभा में प्रस्तुत किया था। इस 'उद्देश्य प्रस्ताव' के जनक स्वयं पंडित नेहरू थे। अखिल भारतीय कांग्रेस की कार्यकारिणी समिति ने अपने नवम्बर 1946 के मेरठ अधिवेशन में इस प्रस्ताव पर विस्तार से विचार करते हुए इसे पारित कर दिया था। संविधान सभा के लिए यह स्वाभाविक था कि वह भारतीय जन-मानस के सम्मुख अपने उद्देश्यों एवं आदर्शों को स्पष्ट करे। इस समय समूचे देश में अविश्वास और अनिश्चितता का कोहरा छाया हुआ था और राष्ट्र का मार्ग स्पष्ट नहीं था। संविधान सभा के सम्मुख उद्देश्यों का ऐतिहासिक घोषणा-पत्र प्रस्तुत करके पं० जवाहरलाल नेहरू ने स्वतन्त्र भारत के भावी संविधान की बुनियादी रूपरेखा और सिद्धान्तों का प्रभावशाली ढंग से निरूपण किया।

इस 'उद्देश्य प्रस्ताव' को वर्तमान संविधान की प्रस्तावना की आधारशिला कहा जा सकता है। उद्देश्य प्रस्ताव में कहा गया था—प्रथम, यह संविधान सभा अपने इस दृढ़ और गम्भीर संकल्प की घोषणा करती है कि वह भारत को एक स्वतन्त्र प्रभुता-सम्पन्न गणराज्य घोषित करेगी और उसके भावी शासन के लिए एक संविधान की रचना करेगी। द्वितीय, जो भाग या देशी राज्य स्वतन्त्र प्रभुता-सम्पन्न भारत के भीतर गम्लित होने के लिए तैयार है, आपस में मिलकर एक संघ के रूप में गठित होंगे। तृतीय, प्रभुत्व-सम्पन्न और स्वतन्त्र भारत, उसके अंगभूत भागों और शासन के अंगों की समूची शक्ति और सत्ता जनता में प्राप्त हुई है। चतुर्थ, भारत के सभी लोगों

¹ काश्यप, सुभाष : संविधान की आत्मा—प्रस्तावना, 'लोकतन्त्र समीक्षा', अप्रैल-जून 1969, पृ० 99।

² काश्यप, सुभाष : संविधान की आत्मा, नेगनल, 1971, पृ० 35।

को सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय की स्थिति और अवसर की तथा विधि के समानता की, विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास; धर्म, उपासना, व्यवसाय और कार्य की गारण्टी दी जायेगी। पंचम, अल्पसंख्यकों, दलितों और पिछड़े हुए वर्गों के लिए उपयुक्त परिणामों की व्यवस्था की जायेगी। छठ, न्याय तथा सभ्य राष्ट्रों की विधि के अनुसार गणराज्य के राज्यक्षेत्र की अखण्डता और जल, थल व आकाश पर उमकी प्रभुता की रक्षा की जायेगी। अन्त में यह देश विश्व-शान्ति तथा मानव-जाति के कल्याण हेतु अपना पूर्ण तथा सहर्ष योग देगा।¹

सही मायने में यह उद्देश्य प्रस्ताव भारतीय स्वाधीनता का घोषणा-पत्र था। पं० नेहरू स्पष्ट कहा है कि “उनके प्रस्ताव का ध्येय है कि वह देश की करोड़ों जनता को जो हमारी ओर रही है तथा समूचे विश्व को यह आभास दे दे कि हम क्या करेंगे, हमारा लक्ष्य क्या है तथा किधर जाना है?” उन्होंने अपने ओजस्वी भाषण में बताया कि “प्रस्ताव होते हुए भी यह प्रत्यक्ष से बहुत कुछ ज्यादा है। यह एक घोषणा है, यह एक दृढ़ निश्चय है, यह एक प्रतिज्ञा है, दायित्व है। हमें विश्वास है कि यह एक व्रत है। यह प्रस्ताव दुनिया को टूटे-फूटे शब्दों में बताना चाहता है कि हमने इतने दिनों से किस बात की अभिलाषा कर रखी थी, हमारा क्या था।” ‘उद्देश्य प्रस्ताव’ पर नेहरू द्वारा दिये गये भाषण का संविधान सभा पर जादू प्रभाव पड़ा और चारों ओर आशा, उल्लास तथा सकल्य की प्रकाशमयी किरणें जगमगा उठीं। संविधान सभा ने कुल आठ दिनों तक ‘उद्देश्य प्रस्ताव’ पर विचार किया। संविधान सभा के अधिकांश सदस्यों ने उद्देश्य प्रस्ताव का उत्साहपूर्वक समर्थन किया किन्तु कुछ जयकर तथा डॉ० जवाहरलाल नेहरू ने ‘उद्देश्य प्रस्ताव’ पर विचार स्थगित कर दिया जाय। 22 जनवरी, 1946 को जवाहरलाल नेहरू ने ‘उद्देश्य प्रस्ताव’ से सम्बन्धित वाद-विवाद का उत्तर दिया और संविधान सभा ने स्वीकार कर लिया।²

इस ‘उद्देश्य प्रस्ताव’ की स्वीकृति एक प्रतिज्ञा के समान थी जिसे नूतन संविधान में पित करना अनिवार्य था। परन्तु प्रस्ताव का एक मूलभूत सिद्धान्त अवशिष्ट शक्तियों से युक्त स्वायत्तशासी इकाइयों का था। यह सिद्धान्त “देश की प्रशासनिक आवश्यकताओं के सम्बन्ध सभा के निर्णय के विरुद्ध था और इसे मुस्लिम लीग की सुविधा की दृष्टि से ही स्वीकार किया गया था।” अतः जब तक इस प्रश्न का निर्णय नहीं हो जाता कि ‘देश को अखण्ड रहना है’ विभाजित होना है’ तब तक ‘उद्देश्य प्रस्ताव’ के सम्बन्ध में कोई निर्णय नहीं हो सकता था। संविधान के प्रारम्भिक प्रारूपों में तो प्रस्तावना को केवल औपचारिक रूप में ही रखा गया। 30 मई, 1947 को सच संविधान के सम्बन्ध में बी० एन० राव द्वारा जो आपन दिया गया उसमें प्रस्तावना का रूप बदला हुआ था—जैसे, “हम भारत के लोग, जो समाज हित के प्रयत्नशील हैं, एतद्वारा, अपने चुने हुए प्रतिनिधियों के माध्यम से यह संविधान आधुनिक अंगीकृत और आत्मार्पित करते हैं।” जब कैबिनेट मिशन योजना द्वारा देश के विभाजन का सुझाव दिया गया तो संविधान सभा में यह मत दृढ़ होने लगा कि विघटनकारी शक्तियों का सामना करने के लिए शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार का होना अनिवार्य है। 18 जुलाई, 1947 को पं० जवाहरलाल नेहरू ने भी स्वीकार किया कि एक प्रकार से प्रस्तावना ‘उद्देश्य प्रस्ताव’ में आ ही गई। पर देश की राजनीतिक स्थिति बदल जाने के कारण उसमें कुछ परिवर्तन करने होंगे।

संविधान सभा की प्रारूप समिति ने अपनी कई बैठकों में ‘प्रस्ताव’ के स्वरूप पर विचार विमर्श किया। ‘उद्देश्य प्रस्ताव’ में भारतीय सच के स्वरूप के बारे में जो धारणा थी उसे

¹ संविधान सभा वाद-विवाद, खण्ड 1, पृ० 56।

² संविधान सभा वाद-विवाद, खण्ड 2, पृ० 324।

राजनीतिक परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए त्याग दिया गया। प्रारूप समित का मत था कि प्रस्तावना में नवीन राष्ट्र के मूल स्वरूप तथा उसके बुनियादी सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक उद्देश्यों का विवेचन होना चाहिए। विस्तार के अन्य विषयों का निरूपण संविधान के अन्य प्रावधानों में किया जा सकता है। फरवरी, 1948 में प्रारूप समिति ने प्रस्तावना को स्वीकार किया। संविधान सभा ने 17 अक्टूबर, 1948 को 'प्रारूप प्रस्तावना' पर विचार किया। संविधान सभा के कतिपय सदस्य प्रस्तावना में कुछ संशोधन चाहते थे। हसरत मोहानी का विचार था कि प्रस्तावना में भारत को 'समाजवादी गणराज्य' संघ कहा जाये। एच० बी० कामथ चाहते थे कि प्रस्तावना के प्रारम्भ में 'ईश्वर के नाम' शब्द जोड़ दिया जाये। परन्तु ऐसे संशोधनों को सभा ने स्वीकार नहीं किया।

प्रस्तावना (Preamble)

भारतीय संविधान की प्रस्तावना अत्यन्त सक्षिप्त, आकर्षक एवं शब्द चयन की दृष्टि से प्रभावशाली है। डॉ० सुभाष काश्यप के अनुसार, "प्रस्तावना का एक-एक शब्द एक चित्र है, चित्र जो बोलता है, एक कहानी कहता है—तपस्या, त्याग और वलिदान की कहानी।" इस प्रस्तावना में कहा गया है कि—

हम भारत के लोग, भारत को एक सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न, लोकतन्त्रात्मक गणराज्य बनाने के लिए, तथा उसके समस्त नागरिकों को सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय, विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास, धर्म और उपासना की स्वतन्त्रता प्रतिष्ठा और अवसर की समता प्राप्त करने के लिए, तथा उन सब में व्यक्ति की गरिमा और राष्ट्र की एकता सुनिश्चित करने वाली बन्धुता बढ़ाने के लिए

दृढ़ संकल्प होकर अपनी इस संविधान सभा में आज तारीख 26 नवम्बर, 1949 ई० (मिती मार्गशीर्ष शुक्ल सप्तमी, सवत् दो हजार छ. विक्रमी) को एतद्वारा इस संविधान को अंगीकृत, अधिनियमित और आत्मार्पित करते हैं।

42वें संवैधानिक संशोधन के बाद प्रस्तावना¹

(PREAMBLE AFTER THE 42nd CONSTITUTIONAL AMENDMENT)

42वें संवैधानिक संशोधन (1976) के द्वारा भारतीय संविधान की प्रस्तावना में कुछ और शब्दों तथा भावों को जोड़ा गया है। अब संविधान की प्रस्तावना इस प्रकार है

हम, भारत के लोग, भारत को एक सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न, समाजवादी, धर्मनिरपेक्ष, लोकतान्त्रिक गणराज्य बनाने के लिए तथा उसके समस्त नागरिकों को :

सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय, विचार अभिव्यक्ति, विश्वास, धर्म और उपासना की स्वतन्त्रता, प्रतिष्ठा और अवसर की समता प्राप्त करने के लिए तथा उन सब में व्यक्ति की गरिमा और राष्ट्र की एकता तथा अखण्डता सुनिश्चित करने वाली बन्धुता बढ़ाने के लिए दृढ़संकल्प होकर अपनी इस संविधान सभा में आज तारीख 26 नवम्बर, 1949 ई० (मिती मार्गशीर्ष शुक्ल सप्तमी, सवत् 2006 विक्रमी) को एतद्वारा इस संविधान को अंगीकृत, अधिनियमित और आत्मार्पित करते हैं।

¹ The words 'Socialist and Secular' in the first part 'Integrity' in the last part were inserted by constitution (Forty-Second Amendment) Act, 1976.

प्रस्तावना के मुख्य लक्षण (Main Features of the Preamble)

डॉ० लक्ष्मीमल्ल सिंघवी के अनुसार, “हमारे संविधान की आत्मा (प्रस्तावना) में मनुष्य की सभ्यता के आधुनिक विकास क्रम का हृदय-स्पन्दन है, उसकी अन्तरात्मा, न्याय और समता एवं अधिकार और बन्धुत्व के आसव से अभिसिंचित है।”

डॉ० जे० आर० सिवाच के अनुसार प्रस्तावना को चार भागों में बाँटा जा सकता है :¹

- (1) सत्ता का स्रोत (Source of Authority),
- (2) शासन का प्रकार (Type of Government),
- (3) शासन प्रणाली के लक्ष्य (Objectives of the Political System), एवं
- (4) रवीकृत एवं क्रियान्वयन की तिथि (Date of Adoption and Enactment)।

संविधान की प्रस्तावना के मुख्य लक्षण तथा विशेषताएँ निम्नलिखित हैं :

(1) संविधान का स्रोत जनता है—प्रस्तावना के प्रारम्भिक शब्द यह इंगित करते हैं कि भारतीय संविधान का स्रोत जनता है। भारतीय शासन की अन्तिम सत्ता जनता में निहित है तथा भारतीय जनता ने ही संविधान को अंगीकृत और अधिनियमित किया है। प्रस्तावना का सार बिन्दु यह है कि “हम भारत के लोग भारत के संविधान को अंगीकृत और आत्मार्पित करते हैं।” संविधान के किसी भी प्रावधान में पृथक् से यह इंगित नहीं किया गया है कि शासन की समूची शक्तियाँ जनता से प्राप्त हुई हैं। अतः प्रस्तावना द्वारा प्रभुसत्ता के अधिवास की समस्या के विवाद की समाप्ति कर दी गयी है। इससे यह भी स्पष्ट होता है कि नया संविधान किसी बाह्य सत्ता ने आरोपित नहीं किया है और हम सब भारत के नागरिक हैं। अमरीका की भाँति भारतीय संविधान के निर्माण में राज्य के वजाय भारत की जनता का सर्वोपरि हाथ है। डॉ० अम्बेडकर के अनुसार, “प्रस्तावना यह स्पष्ट कर देती है कि इस संविधान का आधार जनता है एवं इनमें निहित प्राधिकार और प्रभुसत्ता सब जनता से प्राप्त हुई है।” इस प्रकार ‘हम भारत के लोग’ शब्द का अभिप्राय यही है कि संविधान सभा ने भारत की जनता की ओर से ही संविधान बनाया और स्वीकृत किया।

(2) शासन के ध्येयों की घोषणा—प्रस्तावना में भारतीय शासन—कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका के ध्येयों की स्पष्ट घोषणा की गयी है। प्रस्तावना के द्वारा सरकार के लक्ष्यों को इंगित करके यह अपेक्षा की गयी है कि वह उन लक्ष्यों को पूरा करने की कोशिश करेगी। प्रस्तावना के अनुसार हमारे गणतन्त्र के चार प्रमुख ध्येय हैं—न्याय, स्वतन्त्रता, समानता और भ्रातृत्व। संविधान के जनक इस बात से परिचित थे कि स्वाधीनता सिर्फ राजनीतिक नहीं होती। राजनीतिक स्वाधीनता तो साधन मात्र है। जब तक भूख के भय से, अज्ञान के अन्धकार से, आवास के अभाव से, बुनियादी यातनाओं एवं आतंक से, शोषण, अत्याचार, लाचारी और विवशता से इस देश के करोड़ों जनो को मुक्ति प्राप्त नहीं होती तब तक राजनीतिक स्वाधीनता अधूरी स्वाधीनता ही रहेगी। इसी कारण उन्होंने स्वतन्त्रता, समानता और भ्रातृत्व के सिद्धान्तों पर भारतीय संविधान की नींव रखी।²

(3) सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न—प्रस्तावना में इस विषय पर बल दिया गया है कि संविधान का महत्वपूर्ण उद्देश्य भारत को एक सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न राज्य बनाना है। ‘सम्पूर्ण प्रभुत्व-सम्पन्न’ या ‘सार्वभौम’ शब्द का प्रयोग किया जाना इस बात का द्योतक है कि भारत के आन्तरिक तथा वैदेशिक मामलों में भारत सरकार सार्वभौम तथा स्वतन्त्र है। विधि की दृष्टि से भारत के ऊपर न

¹ J R Siwach, *Dynamics of Indian Government and Politics*, Sterling Publishers, New Delhi, 1985. p 11

² नेहरू, जवाहरलाल. कान्स्टीट्यूएण्ट असेम्बली डिबेट्स, खण्ड 2, पृ० 302।

तो किसी आन्तरिक शक्ति का प्रतिबन्ध है और न किसी बाहरी शक्ति का। भारतीय स्वाधीनता अधिनियम के पारित हो जाने से भारत पर ब्रिटिश शासन का नियन्त्रण समाप्त हो गया है और भारतीय संविधान बाहर की किसी सत्ता द्वारा थोपा नहीं जा रहा है।

(4) लोकतन्त्रात्मक संविधान—संविधान की प्रस्तावना में भारत को एक लोकतान्त्रिक राज्य घोषित किया गया। देश में जनता के द्वारा राजशक्ति का प्रयोग किया जायेगा। राजशक्ति पर किसी एक वर्ग विशेष का एकाधिकार नहीं होगा और शासन का संचालन बहुमत के सिद्धान्त के आधार पर होगा। उन्हीं कानूनों को लागू किया जायेगा जिन्हें जनता का समर्थन प्राप्त होगा। राज्य में कोई विशेषाधिकार प्राप्त वर्ग नहीं होगा और राज्य की सीमा में निवास करने वाले समस्त स्त्री-पुरुषों को समानता प्राप्त होगी। भारत ऐसा लोकतन्त्र होगा जिसमें अल्पसंख्यकों को सुरक्षा प्राप्त होगी और समाज में आर्थिक शक्ति का समतानुगत वितरण होगा ताकि किसी भी वर्ग का शोषण न हो। भारतीय संविधान की प्रस्तावना में प्रयुक्त कतिपय शब्द जैसे—‘न्याय’, ‘स्वतन्त्रता’, ‘समता’, ‘व्यक्ति की गरिमा’, ‘राष्ट्र की एकता’, ‘बन्धुता’, आदि महत्वपूर्ण हैं और यह प्रकट करते हैं कि यह देश न केवल राजनीतिक लोकतन्त्र होगा अपितु सामाजिक और आर्थिक लोकतन्त्र भी होगा।

(5) गणराज्य—प्रस्तावना में ‘गणतन्त्र’ शब्द का उपयोग इस विषय पर प्रभाव डालता है कि दो प्रकार की लोकतन्त्रीय व्यवस्थाओं—‘वंशानुगत लोकतन्त्र’ तथा ‘लोकतन्त्रीय गणतन्त्र’ में से भारतीय संविधान के अन्तर्गत लोकतन्त्रीय गणतन्त्र को अपनाया गया है। वंशानुगत लोकतन्त्र के अन्तर्गत राष्ट्रीय ध्वज किसी विशिष्ट वंश का होता है, जो अपना पद वंशानुगत सिद्धान्त के आधार पर प्राप्त करता है, किन्तु राष्ट्राध्यक्ष के रूप में वह केवल नाममात्र का शासक होता है। उदाहरणार्थ, इंग्लैण्ड में संवैधानिक राजतन्त्र या लोकतान्त्रिक राजतन्त्र है क्योंकि वहाँ के राष्ट्राध्यक्ष को अपना पद वंशानुगत प्राप्त होता है। लोकतन्त्रीय गणतन्त्र में राष्ट्राध्यक्ष का निर्वाचन जनता द्वारा प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से किया जाता है, अर्थात् गणतान्त्रिक राज्य में राष्ट्राध्यक्ष को अपना पद जनता द्वारा निर्वाचन के फलस्वरूप प्राप्त होता है। भारतीय संविधान की प्रस्तावना यह इंगित करती है कि भारत में राज्य का मुखिया कोई वंशानुगत राजा नहीं, अपितु निर्वाचित राष्ट्रपति होगा और राष्ट्रपति पद पर कोई भी नागरिक पहुँच सकेगा। भारतीय गणराज्य में सर्वोच्च शक्ति सार्वभौम वयस्क मताधिकार से सम्पन्न जनसमुदाय में निहित होगी।

(6) न्याय—हमारे संविधान की प्रस्तावना में न्याय के उल्लेख का विशिष्ट महत्व है। संविधान-निर्माता इस बात से भली-भाँति परिचित थे कि सच्चे लोकतन्त्र की स्थापना में स्वतन्त्रता और समानता के अतिरिक्त न्याय अनिवार्य है। न्याय के द्वारा ही लोकहित की वृद्धि हो सकती है। सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय की स्थापना में प्रयास करना राज्य का पवित्र कर्तव्य माना गया है। सामाजिक न्याय से अभिप्राय है कि मानव-मानव के बीच में जाति, वर्ण के आधार पर भेद न माना जाये और प्रत्येक नागरिक को उन्नति के समुचित अवसर सुलभ हो। राज्य का यह दायित्व हो जाता है कि दुर्बल वर्गों का शोषण रोके और उनके विकास के लिए क्रियाशील हो। आर्थिक न्याय से अभिप्राय है कि उत्पादन एवं वितरण के साधनों का न्यायोचित वितरण हो और धन सम्पदा का केवल कुछ ही हाथों में केन्द्रीयकरण न हो जाये। आर्थिक न्याय की प्राप्ति के लिए समुदाय की भौतिक सम्पत्ति का स्वामित्व और नियन्त्रण इस प्रकार बँटा हो कि जिससे सामूहिक हित का सर्वोत्तम रूप से साधन हो। राजनीतिक न्याय का अभिप्राय है कि राज्य के अन्तर्गत समस्त नागरिकों को समान रूप से नागरिक और राजनीतिक अधिकार प्राप्त हो। मताधिकार के प्रयोग का आधार वयस्क मताधिकार का सिद्धान्त ही होगा और राज्य में अभिजात्य वर्ग को कोई विशिष्ट रियायतें सुलभ नहीं होंगी। इस प्रकार प्रस्तावना में उपबन्धित

न्याय के विचार से लोक-कल्याणकारी राज्य का विचार दृष्टिगोचर होता है और नागरिकों को जीवन के क्षेत्रों में न्याय का आश्वासन दिया गया है।

(7) स्वतन्त्रता—प्रस्तावना में इस बात पर जोर दिया गया है कि राज्य मनुष्य नागरिकों को स्वतन्त्रता प्रदान करेगा। यहाँ स्वतन्त्रता से तात्पर्य नागरिक स्वतन्त्रता और राजनीतिक स्वतन्त्रता से है। विचार, अभिव्यक्ति, भाषण, सघ वनाग, सम्पत्ति रखना, आदि नागरिक स्वतन्त्रताएँ हैं। मतदान में भाग लेना, प्रतिनिधियों को चुनना, निर्वाचन में खड़ा होना, सार्वजनिक पद पर नियुक्ति का अधिकार, सरकारी नीतियों की आलोचना करना, आदि राजनीतिक स्वतन्त्रताएँ हैं। प्रस्तावना में भारतीय नागरिकों के व्यक्तित्व के विकास हेतु स्वतन्त्रता का आश्वासन दिया गया है।

(8) धर्मनिरपेक्षता—धर्मनिरपेक्ष राज्य किसी धर्म विशेष को प्रोत्साहन नहीं देता और न वह किसी धर्म के साथ कठोरता का ही व्यवहार करता है। धर्मनिरपेक्ष राज्य के अन्तर्गत धर्म को नितान्त व्यक्तिगत वस्तु समझा जाता है। संविधान की प्रस्तावना में धर्म और उपासना की पूर्ण स्वतन्त्रता प्रदान करके धार्मिक अल्पसंख्यकों को कारगर संरक्षण प्रदान किया गया है। हमारा ध्येय भारत को एक धर्मनिरपेक्ष राज्य बनाना है।

(9) समता—समता से अभिप्राय है कि अपने व्यक्तित्व के समुचित विकास के लिए प्रत्येक मनुष्य को समान अवसर उपलब्ध होने चाहिए। धन, जाति, वंश के आधार पर मनुष्य-मनुष्य में अन्तर नहीं होना चाहिए। सभी नागरिकों को देश के समान विधान में समान भाग मिलना चाहिए। लिंग, नस्ल अथवा सम्पत्ति के आधार पर राजनीतिक अधिकारों का निषेध नहीं होना चाहिए। समान योग्यता और समान श्रम के लिए वेतन भी समान होना चाहिए। एक मनुष्य को दूसरे मनुष्य का अथवा एक वर्ग को दूसरे वर्ग का आर्थिक शोषण करने का कोई अधिकार नहीं होना चाहिए। हमारे संविधान की प्रस्तावना में नागरिकों को स्थान और अवसर की ही समता प्रदान की गयी है, जो अत्यन्त विस्तृत है।

(10) राष्ट्रीय एकता—प्रस्तावना में राष्ट्रीय एकता पर बल दिया गया है। भाषा आदि की विविधता होते हुए भी भारत एक राष्ट्र है। इस सम्बन्ध में, प्रस्तावना का महत्व इसलिए अधिक हो जाता है कि इसमें उन दो विशेष आधारों पर बल दिया गया है, जिनके माध्यम से राष्ट्रीय एकता दृढ़ होती है। सर्वप्रथम, प्रस्तावना में व्यक्ति की प्रतिष्ठा तथा महत्व पर बल दिया गया है। व्यक्ति को लोकतन्त्र की एक महत्वपूर्ण इकाई मानते हुए, राष्ट्रीय एकता को एक महत्वपूर्ण आधार माना गया है। राष्ट्रीय स्वाभिमान की भावना की जागृति, व्यक्ति के स्वाभिमान की भावना से सम्बन्धित है। परन्तु व्यक्ति के स्वाभिमान की भावना राज्य एवं समाज में, उसके महत्व को स्वीकार करने पर निर्भर है। यदि राज्य तथा समाज में व्यक्ति को उसकी उचित प्रतिष्ठा तथा अधिकार प्राप्त है, यह स्वाभाविक है कि नागरिक के रूप में देश के प्रति उसकी आस्था बनी रहेगी और इसके फलस्वरूप राष्ट्रीय भावना तथा एकता दृढ़ होगी। द्वितीय, यह भी माना जाता है कि समाज तथा राज्य द्वारा व्यक्ति की प्रतिष्ठा एवं अधिकारों की स्वीकृति, राज्य तथा समाज में नागरिकों के मध्य बन्धुत्व या स्नेह की भावना प्रज्ज्वलित करेगी, जिससे राष्ट्रीय एकता दृढ़ होगी। इस प्रकार प्रस्तावना में निहित इन दो आधारों पर संविधान-निर्माताओं ने राष्ट्रीय एकता को दृढ़ बनाने का आश्वासन दिया है।

प्रस्तावना : संविधान की आत्मा (Preamble The Soul of the Constitution)

प्रस्तावना में भारत के संविधान की आत्मा विशेष रूप से मुखर हुई है। संविधान की आत्मा के अध्ययन से देश के नवयुवकों को देश-प्रेम की नयी प्रेरणा मिलती है, राष्ट्रीय एकता की भावना को बल मिलता है और विधान के प्रति अमर आस्था जागृत होती है। प्रस्तावना में अग्रलिखित गुण हैं, जिससे यह कहा जा सकता है कि यह हमारे संविधान की आत्मा है :

(1) प्रस्तावना संविधान की प्रेरणा और प्राण है—यह प्रस्तावना भारतीय संविधान की आत्मा और प्राण है। कानून की दृष्टि से यह संविधान का अंग नहीं है, फिर भी यही उसका प्रेरणा स्रोत है। संविधान के सारे उपबन्ध प्रस्तावना में पूर्णतः ग्रहण करते हैं। डॉ० सुभाष काश्यप के शब्दों में, “संविधान शरीर है तो प्रस्तावना उसकी आत्मा, प्रस्तावना आधारशिला है तो संविधान उस पर खड़ी अट्टालिका, प्रस्तावना तथ्य निर्देश है तो संविधान के विभिन्न अनुच्छेद उस तथ्य की सिद्धि के साधन।”¹

(2) नूतन भावनाओं एवं संकल्पों का बोध—यह प्रस्तावना नूतन भावनाओं एवं संकल्पों का बोध कराती है। इससे शासनकर्ताओं को नयी दिशाएँ एवं सामाजिक समता और न्याय करने के लिए संकल्पों का बोध होता है।² यह भूमिका संविधान का अमूल्य अंश है। यह संविधान की आत्मा तथा संविधान की कुन्जी है।³ यह प्रस्तावना संविधान को उत्कृष्ट रूप प्रदान करती है तथा संविधान-निर्माताओं के विचारों तथा उद्देश्यों को स्पष्ट करती है।

(3) प्रस्तावना संविधान की आत्मा है—संविधान की आत्मा कहते हैं ‘संविधान के मूल सिद्धान्तों और-आधारभूत मूल्यों को।’ हमारे सर्वोच्च न्यायालय ने वेङ्गवारी मामले में अपना निर्णय देते हुए प्रस्तावना को संविधान अथवा अधिनियम के निर्माताओं के आशय को स्पष्ट करने वाली कुन्जी कहा है।

(4) प्रस्तावना में चित्रित है स्वाधीनता संघर्ष की कल्पना का भारत—हम जिन मान्यताओं को युगों से सँजोते रहे और विशेषकर, जो विश्वास, निष्ठा और आकांक्षाएँ हमने अपने राष्ट्रीय स्वतन्त्रता-संग्राम काल में हृदयगम की वे संविधान की प्रस्तावना में पूरी तरह परिलक्षित होती हैं।

(5) प्रस्तावना पर किसी वाद या एक विचारधारा का प्रभाव नहीं—वर्तमान युग में अनेक विचारधाराओं का प्रादुर्भाव हुआ है और विश्व के विभिन्न संविधानों पर उसका प्रभाव स्पष्ट झलकता है। रूस और चीन का शासन विधान जहाँ मार्क्सवादी दर्शन के प्रभाव से भरा पड़ा है वहीं अमरीका का संविधान क्रान्तिवादी और पूँजीवादी दर्शन पर आधारित है। भारतीय संविधान किसी एक विचारधारा से बँधा हुआ नहीं है। संविधान की प्रस्तावना में समस्त प्रचलित विचारधाराओं के श्रेष्ठ तत्वों का निचोड़ उपलब्ध है। प्रस्तावना में प्रस्तुत न्याय का सिद्धान्त व्यवहारोपयोगी है और समाजवाद, साम्यवाद या पूँजीवाद जैसे किसी विशिष्ट दर्शन का अनुगामी नहीं है।

(6) भारतीय क्रान्ति की सूत्रधार प्रस्तावना—संविधान की प्रस्तावना पर फ्रांसीसी, रूसी और अमरीकी क्रान्ति का प्रभाव झलकता है। यह बात सर्वविदित है कि फ्रांस की क्रान्ति स्वतन्त्रता, समानता और भ्रातृत्व पर जोर देती थी, रूसी क्रान्ति आर्थिक समानता पर और अमरीकी क्रान्ति वैयक्तिक स्वतन्त्रता पर जोर देती थी। भारतीय संविधान की प्रस्तावना में अन्तर्निहित सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय की धारणा में तीनों ही क्रान्तियों का समन्वय कर दिया गया है।

¹ काश्यप, सुभाष . संविधान की आत्मा, पृ० 13।

² “It embodies the spirit of the Constitution, the determination of the Indian people to unite themselves in a common adventure of building up a new and independent nation.”
—M. V. Pylee

³ “The Preamble is the most precious part of the constitution. It is the Soul of the Constitution. It is a Key to the Constitution.”
—M. V. Pylee

(7) प्रस्तावना में चित्रित हैं भावी, भारत का स्वरूप—प्रस्तावना संविधान-निर्माताओं की कल्पना के भारत का रूप प्रकट करती है। संविधान-निर्माताओं की योजना यह थी कि आर्थिक और राजनीतिक लोकतन्त्र को एक ऐसा लक्ष्य माना जाये जिस तक हमें पहुँचना है। प्रस्तावना में निहित लक्ष्य आज भी हमारे राष्ट्रीय आदर्श है और युग-युग में प्रत्येक सरकार को उनकी प्राप्ति के लिए सतत् प्रयास करना होगा।

मूल्यांकन (An Estimate)—संविधान की प्रस्तावना का उद्देश्य राजनीतिक व्यवस्था का लक्ष्य निर्धारित करना तथा उसकी नीति सुनिश्चित करना है। यद्यपि यह प्रस्तावना संविधान का अंग नहीं है और इसे न्यायालय में कानून की राजा नहीं दी जा सकती किन्तु इसका वैधानिक महत्व अत्यधिक है, क्योंकि संवैधानिक और समदीय अधिनियमों की इसी के प्रकाश में व्याख्या की जा सकती है।¹ एक मुकदमे के सम्बन्ध में उच्चतम न्यायालय ने 1969 में कहा था, “यदि विधानमण्डल द्वारा प्रयुक्त किसी शब्दावली पर कोई शका उत्पन्न हो जाये तो उसे दूर करने का सबसे विश्वसनीय तरीका यह है कि उसके मूल में निहित भावनाओं, उसके आधार और कानून-निर्माण के कारण पर विचार किया जाये तथा (संविधान की) प्रस्तावना का आश्रय लिया जाये।” संविधान की भूमिका के रूप में प्रस्तावना उसका आधार है और जब तक कि वह किसी स्पष्ट अधिनियम के प्रतिकूल न हो तब तक उसकी उपेक्षा नहीं की जा सकती। प्रस्तावना का सहारा लेकर संविधान-निर्माताओं के अभिप्राय का पता लगा सकते हैं।

इस प्रकार भारतीय संविधान में निहित दर्शन जिसकी अभिव्यक्ति प्रस्तावना में की गयी है, वास्तव में उस युग के राजनीतिक दर्शन—कल्याणकारी राज्य की ओर उन्मुख उदारवादी लोकतन्त्र का दर्शन—के अनुरूप था जिसमें संविधान का निर्माण किया गया।

निष्कर्षतः, भारतीय संविधान के जनको ने नव-निर्माण की भूमिका में एक नये और सुव्यवस्थित समाज की कल्पना की है। यह बड़े सौभाग्य और सन्तोष की बात है कि हमारे संविधान के निर्मातागण भी उन्हीं श्रेष्ठ आदर्शों के समर्थक रहे, जिनके द्वारा व्यक्ति की प्रतिष्ठा अक्षुण्ण रखते हुए भी सामाजिक उत्थान और सामाजिक न्याय की स्थापना सम्भव होती है। भारतीय संविधान की सफलता का मुख्य कारण उसकी प्रस्तावना का व्यापक परिप्रेक्ष्य, उदारवादी दर्शन तथा लचीला स्वरूप है। डॉ० सुभाष काश्यप के अनुसार, “प्रस्तावना में निहित पावन आदर्श हमारे राष्ट्रीय आदर्श हैं और जहाँ वे एक ओर हमें अपने गौरवमय अतीत से जोड़ते हैं वहाँ उस भविष्य की आशका को भी सँजोते हैं... ।”²

1 “One of the controversies about the preamble of the constitution has been as to whether it is a part of the constitution or not. In *Berubari Case* the Supreme Court held that it is not a part of the constitution. However, it reversed its judgement in *Keshvanand Bharti Case* in which it held that it is a part of the constitution. Hence it can be amended but its part which defined the basic structure of the constitution can not be tampered with.” —J. R. Siwach, *Dynamics of India Government and Politics*, New Delhi, 1985, p. 14.

2 डॉ० सुभाष काश्यप, संविधान की आत्मा : ‘प्रस्तावना’ : लोकतन्त्र समीक्षा, वही, पृ० 125।

5

भारतीय राजनीति का समाजशास्त्रीय एवं परिस्थितीय आधार

[SOCIOLOGICAL AND ECOLOGICAL BASES OF THE
INDIAN POLITICS]

भारत जैसे वैविध्यपूर्ण और प्राचीन परन्तु आधुनिकता से प्रभावित समाज की राजनीति का विश्लेषण करने में अनेक दृष्टिकोणों का प्रयोग हुआ है। इनमें कानूनी दृष्टिकोण, ऐतिहासिक दृष्टिकोण, संस्थानात्मक दृष्टिकोण, मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण, व्यवहारवादी दृष्टिकोण, मानवशास्त्रीय दृष्टिकोण, राजनीतिक विकास दृष्टिकोण, समाजशास्त्रीय एवं परिस्थितीय दृष्टिकोण प्रमुख हैं। कानूनी दृष्टिकोण के समर्थक भारतीय संविधान के अध्ययन पर विशेष बल देते हैं। ऐतिहासिक दृष्टिकोण भारतीय संविधान और राजनीतिक संस्थाओं के उद्भव और विकास के वर्णन पर जोर देता है। संस्थानात्मक दृष्टिकोण के समर्थक मानते हैं कि राजनीतिक संस्थाएँ ही हमारे राजनीतिक जीवन को आधार प्रदान करती हैं। भारत के निर्वाचनों में मतदान व्यवहार का अध्ययन करते समय अधिकांश विद्वानों ने व्यवहारवादी उपागम का प्रयोग किया है। मानवशास्त्रीय दृष्टिकोण के समर्थक राजनीतिक संस्थाओं और प्रक्रियाओं का अध्ययन सामाजिक-सांस्कृतिक परिप्रेक्ष्य में करने का प्रयत्न करते हैं।¹

कैटलिन ने तो स्पष्ट कहा है कि राजनीति संगठित समाज का अध्ययन है और इसलिए समाजशास्त्र से उसको अलग नहीं किया जा सकता। समाजशास्त्र अपनी उत्पत्ति के प्रारम्भिक काल से ही राजनीतिक प्रक्रियाओं एवं संस्थाओं का अध्ययन कर रहा है। आधुनिक काल में अनेक राजनीतिशास्त्रियों ने राजनीतिक प्रक्रियाओं की वास्तविकता को समझने के लिए उन समाजशास्त्रीय सिद्धान्तों का प्रयोग किया है जो राजनीतिक व्यवहारों एवं घटनाओं पर प्रकाश डालते हैं। यह बात सर्वविदित है कि कोई भी राजनीतिक कार्य व संस्था सामाजिक व्यवस्था से अलग नहीं होती है। राजनीतिक व्यवस्था में भाग लेने वालों की सामाजिक पृष्ठभूमि, इनकी सामाजिक दशा व मूल्यों का समुचित महत्व होता है। राजनीति में होने वाली प्रक्रियाओं का अध्ययन एक व्यापक सामाजिक सन्दर्भ में ही उचित प्रकार से हो सकता है।

1 J. S. Bains & R. B. Jain, *Political Science in Transition* (eds.), New Delhi, Gitanjali
Prakashan, 1981, p. 226.

भारतीय राजनीति के समाजशास्त्रीय अध्ययन (Sociological Studies of the Indian Politics)

भारतीय राजनीति के सन्दर्भ में जो अध्ययन (राजनीतिक-समाजशास्त्रीय) हुए हैं उनमें जहाँ एक ओर यह दिखाने की प्रवृत्ति पायी जाती है कि सामाजिक प्रवृत्तियों का राजनीतिक प्रवृत्तियों पर अधिक व्यापक प्रभाव पड़ा है, वहाँ दूसरी ओर यह भी प्रवृत्ति देखने को मिलती है कि राजनीतिक व्यवस्था सामाजिक प्रवृत्तियों को मोड़ने में सक्षम है।¹ उदाहरणार्थ, प्रारम्भिक अध्ययन चाहे वे नारमन डी० पामर द्वारा किये गये हों अथवा फिलिप्स द्वारा, उनमें यह दिखाया गया है कि सामाजिक प्रवृत्तियों का राजनीतिक प्रवृत्तियों पर ज्यादा प्रभाव है। बाद के अध्ययनों में जैसे रजनी कोठारी और रूडोल्फ आदि ने यह दिखाया है कि राजनीतिक प्रवृत्तियों का सामाजिक प्रवृत्तियों पर ज्यादा प्रभाव पड़ा है। भारतीय राजनीति का समाजशास्त्रीय-परिस्थितीय आधार से अध्ययन करने वाले प्रमुख विद्वान इस प्रकार हैं

रावर्ट एल० हार्डग्रेव

दि नाडारस ऑफ तमिलनाडु

रावर्ट एल० हार्डग्रेव

एसेज इन दि पॉलिटिकल सोशियोलोजी ऑफ साउथ इण्डिया, 1979

रजनी कोठारी

पॉलिटिक्स इन इण्डिया, 1972

रजनी कोठारी

कास्ट एण्ड पॉलिटिक्स इन इण्डिया, 1970

रूडोल्फ एण्ड रूडोल्फ

दि मॉडर्नाइटी ऑफ ट्रेडिशन—पॉलिटिकल डेवलपमेंट इन इण्डिया, 1967

टिकर एण्ड पार्क

लीडरशिप एण्ड पॉलिटिकल इन्स्टीट्यूशन इन इण्डिया, 1960

घनश्याम शाह

कास्ट एसोशियेशन एण्ड पॉलिटिकल प्रोसेज इन गुजरात, 1975

योगेन्द्र सिंह

मॉडर्नाइजेशन ऑफ इण्डियन ट्रेडिशन, 1973

अनिल भट्ट

कास्ट, क्लास एण्ड पॉलिटिक्स

इकबाल नारायण व अन्य

रूल एलीट इन इण्डियन स्टेट-स्ट्रुक्चर ऑफ राजस्थान

आमण्ड कोलमैन

पॉलिटिक्स ऑफ डेवलपिंग एरियाज, 1960

वी० आर० मेहता

मॉडर्नाइजेशन एण्ड पॉलिटिक्स इन इण्डिया, 1984

ऐसा कहा जाता है कि इनमें से अधिकांश समाजशास्त्रीय अध्ययन पश्चिमी अवधारणाओं के परिप्रेक्ष्य में भारतीय राजनीति के अध्ययन का प्रयत्न करते हैं जिससे कही-कही असंगति का बोध होता है।

भारतीय राजनीति का समाजशास्त्रीय दृष्टि से अध्ययन : औचित्य (Sociological Studies of the Indian Politics : Utility)

यह तथ्य आमतौर से स्वीकार किया जाता है कि वैधानिक व्यवस्थाएँ समान होते हुए भी किन्हीं भी दो देशों का शासन और राजनीति समान नहीं होती। मॉरिस जोन्स ने राजनीति के विद्यार्थी से आग्रह किया है कि वे इस विषय में विशेष रूप से सचेत रहें।² इसका कारण सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक एवं नैतिक व्यवस्थाओं तथा उनकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि में ढूँढा जाना आवश्यक है—इस कारण कि राजनीति शून्य में क्रियाशील नहीं होती। इनमें से प्रत्येक व्यवस्था, संस्था और विचार, राजनीति को वह सामग्री प्रदान करती है, जिसके आधार पर वह (राजनीति)

1. Ibid.

2. Morris Jones, *Parliament in India* (Longman, 1957), p. 2.

अपने स्वरूप एवं अपनी गतिशील शक्तियों का निर्धारण करती है।¹ ये शैर-राजनीतिक तत्व (सामाजिकी एवं परिस्थितीय) किसी देश की राजनीति को किस सीमा तक प्रभावित करते हैं तथा उस देश की राजनीति इन तत्वों को किस सीमा तक अपने अनुकूल पाती है, यह उस देश की सामाजिक विभिन्नताओं एवं आर्थिक असमानताओं के साथ-ही-साथ ऐतिहासिक पृष्ठभूमि तथा राजनीति की प्रकृति पर निर्भर करती है। यही कारण है कि इस सन्दर्भ में राष्ट्रों के अनुभव भिन्न-भिन्न समयों में भिन्न-भिन्न रहे हैं। किन्तु यह निश्चित है कि सामाजिक विभिन्नताएँ जितनी अधिक होंगी, राजनीति उतनी ही अस्थिर, अनिश्चित और समस्याग्रस्त होगी।

भारतीय राजनीति के आधारों की चर्चा करते हुए मॉरिस जोन्स लिखते हैं, “नये राज्यों में राजनीति और समाज के बीच जो सम्बन्ध है, वह पश्चिम के विद्यार्थियों के लिए बिल्कुल नया और बड़ा रोचक है... यदि ऐसी राजनीति (भारतीय राजनीति) का अध्ययन सामाजिक शक्तियों की ओर ध्यान दिये बिना किया जायेगा, तो वह एकदम अधूरा और गुमराह करने वाला होगा।”

भारतीय राजनीति के समाजशास्त्रीय एवं परिस्थितीय आधार तत्व (Sociological and Ecological Bases of the Indian Politics)

भारतीय राजनीति के सामाजिक-परिस्थितीय आधारों की चर्चा निम्न प्रमुख आधारों पर की जा सकती है :

(1) **भौगोलिक आधार**—किसी देश की राजनीति का भूगोल भी महत्वपूर्ण नियामक कारण होता है। भूगोल के अन्तर्गत देश की अवस्थिति, जलवायु, स्थलाकृति, क्षेत्रफल, आदि तत्व सम्मिलित हैं। भूगोल मूलक राजनीति के विद्वान कहते हैं कि शक्ति का मुख्य अवयव भूगोल है और किसी राष्ट्र की जड़ उस राष्ट्र के भूगोल में होती है। स्वाधीनता के बाद भारत की विशिष्ट भौगोलिक स्थिति के कारण ही गुटनिरपेक्षता की विदेश नीति अपनायी गयी। जनता पार्टी के सत्ता में आने के बाद भी इस नीति में बुनियादी परिवर्तन नहीं हुआ। भारतीय सीमान्त पर स्थित राज्यों जैसे, असम, मणिपुर, त्रिपुरा, नागालैण्ड, जम्मू-कश्मीर, तमिलनाडु, पंजाब, केरल, आदि में समय-समय पर पृथक्तावादी प्रवृत्तियों के अशुभुदय का कारण उनकी भौगोलिक स्थिति ही हो सकता है।

(2) **ऐतिहासिक आधार**—किसी देश की राजनीति का महत्वपूर्ण आधार उसका इतिहास होता है और किसी भी राजनीतिक व्यवस्था के लिए अतीत से पूर्णतया नाता तोड़ लेना सम्भव नहीं है। भारत लम्बे समय तक औपनिवेशिक प्रभुत्व का अच्छा उदाहरण प्रस्तुत करता है जहाँ धीरे-धीरे वेस्टमिनिस्टर (ब्रिटिश) नमूने की सरकार का उदय हुआ। भारतीय ससद की कार्यप्रणाली ब्रिटिश ससद से मिलती-जुलती है और भारत में कानून के शासन की धारणा ब्रिटेन से ही आयी है।

(3) **आर्थिक संरचना का आधार**—किसी देश की राजनीति के निर्माण में आर्थिक संरचना काफी प्रभावकारी भूमिका अदा करती है। मुख्य रूप से शहरी और औद्योगिक समाज अधिक सखिल्लट या जटिल समाज होता है जहाँ तीव्र संचार साधनों को बढ़ावा मिलता है। ऐसे समाज में शैक्षिक स्तर उच्चतर होते हैं, गुटों की संख्या में वृद्धि हो जाती है और निर्णयकारी प्रक्रिया में भाग लेने वालों की संख्या अनिवार्यतः अधिक व्यापक होती है। ग्रामीण समाज परिवर्तन तथा अभिनवीकरण के प्रति उन्मुख नहीं होते और जिन राज्यों का अधिकांश किसान वर्ग होता है, वे अधिक अनुदार होते हैं।

1 Rajat Kolhari, "Politics of Fragmentation and Political Integration in State Politics of India", Iqbal Narain (ed.) *State Politics in India* (Meenakshi Prakashan, Meerut, 1968), p. 632.

भारत में कांग्रेस सरकार ने देश का औद्योगीकरण एवं पूँजीवादी मिश्रित अर्थ-व्यवस्था को अवधारणा के आधार पर करने का जिम्मा लिया। पूँजीवादी औद्योगीकरण का अर्थ है उत्पादन साधनों के मालिकों के लिए प्रेरक के रूप में मुनाफे पर आधारित, और दूसरे समस्त सामाजिक सम्बन्धों का बुनियादी चरित्र प्रतिद्वन्द्विता है। पूँजीवादी औद्योगीकरण का अर्थ है समुदाय के सम्पूर्ण आर्थिक जीवन का यन्त्रीकरण, व्यवसायीकरण और मीट्रीकरण और व्यक्तियों के बीच सभी सम्बन्धों में प्रतिद्वन्द्विता का और समाज की गाड़ी के पहियों को संचालित करने वाले केन्द्रीय उत्प्रेरक के रूप में मुनाफे का समावेश कराकर सम्पूर्ण पुरानी सामाजिक-आर्थिक संरचना का रूपान्तरण।

पूँजी अपने निवेश के लिए उन्हीं क्षेत्रों को चुनती है जो उसे प्रारम्भिक सुविधाएँ प्रदान करते हैं। चूँकि ये सुविधाएँ पहले से ही मौजूद शहरी क्षेत्रों में प्राप्त होती हैं अतः एक उद्यम और व्यावसायिक प्रतिष्ठान सामान्यतया शहरी अथवा शहरी के उपनगरीय क्षेत्रों में शुरू किये जाते हैं। शहरी का यह और आगे औद्योगिक विस्तार स्वचालित ढंग से उन उपयोगिताओं, सड़कों और यातायात के साधनों, मजदूरों के लिए आवासों, स्वच्छता, स्कूलों, अस्पतालों और मनोरंजन की सुविधाओं में समानान्तर निवेश की आवश्यकता को जन्म देता है।

इस प्रकार इन निवेशों का एक बड़ा हिस्सा बुर्जुआयी मध्यम वर्ग की समृद्धि और नीकर-शाही के ऊपरी तबके की जरूरतों को पूरा करने में लगाया जाता है। इससे उच्च शहरी सांस्कृतिक परम्परा के मानवीकृत नमूने का जन्म होता है, जो पश्चिमी देशों के शहरों के रंग में रंग कर लगभग सभी शहरों में सगही, पतनशील हिस्सा का अधिक है। इनमें अपने फैशनेबल होटल, वातानुकूलित चलचित्रगृह और रंगशालाएँ हैं। मन से ये लोग अब भी सामन्ती तथा अर्द्ध-सामन्ती मूल्यों से चिपके रहते हैं। पश्चिमी मुलम्मा चढाये उच्च और उच्च-मध्य स्तरों में बना यह अभिजन एक दोगली संस्कृति विकसित करता है जो रूप में आधुनिक है किन्तु साररूप में पुरातनपन्थी तथा हेसियत को बनाये रखने वाला है। इस प्रकार भारतीय राजनीति में एक शहरी उच्च सांस्कृतिक परम्परा का उदय हो रहा है जो प्रमुख रूप से दोगली, नकली, आम जनता से कटी हुई पूँजीवादी मूल्यों से जोड़ती है।

कांग्रेस और जनता सरकार की कृपि नीतियों से एक विशिष्ट वर्ग को ही गाँवों में लाभ हुआ और एक नये 'ग्रामीण अभिजन' का विकास हो रहा है। यह ग्रामीण अभिजन उच्च जातियों एवं धनाढ्य किसानों (Rich Peasantry) से मिलकर बना है। ग्रामीण क्षेत्र में ये ही लोग आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक और सांस्कृतिक क्षेत्रों में गता के शीर्ष बिन्दुओं पर कब्जा करते रहे हैं। ये ही लोग स्थानीय नागरिक गतिविधियों, स्कूल बोर्डों, ग्राम पंचायतों, महकारी संस्थाओं आदि पर छाये रहते हैं।

कृपि तथा शहरी दोनों क्षेत्रों में सरकार की आर्थिक नीतियों तथा उनके समाज कल्याण उपायों से निम्नतर स्तरों की कीमत पर प्राथमिक रूप से उच्चतर स्तरों को ही फायदा मिलता है। इससे आम जनता की गरीबी गम्भीर रूप से बढ़ती जा रही है। सम्पूर्ण ग्रामीण जगत में निचले स्तरों पर गहरा असन्तोह उभर रहा है जो अपने वर्ग संगठन के अभाव में अपने संगठित वर्ग आन्दोलनों में अभिव्यक्ति नहीं कर पा रहा है। किन्तु कभी-कभी तनावों और संघर्षों के रूप में विस्फोटक हो जाता है।¹

(4) सामाजिक संरचना का आधार—फिती देश की राजनीति नींव को भरने तथा राज-

¹ ए० आर० देशाई, भारतीय राष्ट्रवाद की अधुनातन प्रवृत्तियाँ (मेकमिलन, 1978), पृष्ठ 81-142।

नीतिक संस्कृति के निर्माण में आर्थिक संरचना से भी अधिक महत्व सामाजिक संरचना का होता है। भारत का समाज जाति, धर्म, भाषा और प्रादेशिकता के तत्वों से प्रभावित रहा है और राजनीतिक व्यवस्था पर इन तत्वों का दबाव पड़े बिना नहीं रह सकता।

भारतीय राजनीति के सामाजिक आधार (SOCIAL BASES OF INDIAN POLITICS)

भारतीय राजनीति के समाजपरक आधार निम्नलिखित हैं : (1) जाति और भारतीय राजनीति, (2) साम्प्रदायिकता एवं धर्म और भारतीय राजनीति, (3) प्रादेशिकता और भारतीय राजनीति, एवं (4) भाषा और भारतीय राजनीति।

1. जाति और भारतीय राजनीति—भारत में राजनीतिक आधुनिकीकरण के प्रारम्भ होने के पश्चात् यह धारणा विकसित हुई कि पश्चिमी ढंग की राजनीतिक संस्थाएँ लोकतन्त्रात्मक मूल्यों को अपनाने के फलस्वरूप पारम्परिक संस्था—जातिवाद का अन्त हो जायेगा, किन्तु स्वाधीनोत्तर भारत की राजनीति में जाति का प्रभाव अनवरत रूप से बढ़ता गया। जहाँ सामाजिक और धार्मिक क्षेत्र में जाति की शक्ति घटी है वहाँ राजनीति और प्रशासन पर इसके बढ़ते हुए प्रभाव को राजनीतिज्ञों, प्रशासकों और केन्द्र व राज्य सरकारों ने स्वीकार किया है।

कुछ विद्वानों की धारणा है कि जाति प्रथा राजनीतिक विकास और आधुनिकीकरण के मार्ग में बाधक है। परन्तु इस सम्बन्ध में रजनी कोठारी का अभिमत है कि प्रथम, कोई भी सामाजिक तन्त्र कभी भी पूर्णतया समाप्त नहीं हो सकता अतः यह प्रश्न करना कि क्या भारत में जाति का लोप हो रहा है, अथवा नहीं है। द्वितीय, जाति व्यवस्था आधुनिकीकरण और सामाजिक परिवर्तन में रुकावट नहीं डालती बल्कि इनको बढ़ाने में एक महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है। स्थानीय और राज्य स्तर की राजनीति में जातीय सघ और समुदाय निर्णय प्रक्रिया को प्रभावित करने में उसी प्रकार की भूमिका अदा करते हैं जिस प्रकार पश्चिमी देशों में दबाव गट (Pressure Groups)। हमारे राजनीतिज्ञ एक विचित्र असमजस की स्थिति में हैं, जहाँ एक ओर वे जातिगत भेदभाव मिटाने की बात करते हैं वहीं दूसरी ओर जाति के आधार पर वोट बटोरने की कला में निपुणता हासिल करना चाहते हैं।¹

रजनी कोठारी ने अपनी पुस्तक 'कास्ट इन इण्डियन पॉलिटिक्स' में भारतीय राजनीति में जाति की भूमिका का विस्तृत विश्लेषण किया है। उनका मत है कि अक्सर यह प्रश्न पूछा जाता है कि क्या भारत में जाति प्रथा खत्म हो रही है? इस प्रश्न के पीछे यह धारणा है कि मानो जाति और राजनीति परस्पर विरोधी संस्थाएँ हैं। ज्यादा सही सवाल यह होगा कि जाति प्रथा पर राजनीति का क्या प्रभाव पड़ रहा है और जाति-पाँति वाले समाज में राजनीति क्या रूप ले रही है? जो लोग राजनीति में जातिवाद की शिकायत करते हैं, वे न तो राजनीति के प्रकृत स्वरूप को ठीक समझ पाये हैं और न जाति के स्वरूप को। भारत की जनता जातियों के आधार पर संगठित है अतः न चाहते हुए भी राजनीति को जाति संस्था का उपयोग करना ही पड़ेगा। अतः राजनीति में जातिवाद का अर्थ जाति का राजनीतिकरण है। जाति को अपने दायरे में खींचकर राजनीति उसे अपने काम में लाने का प्रयत्न करती है। दूसरी ओर राजनीति द्वारा जाति या विरादरी को देश की व्यवस्था में भाग लेने का मौका मिलता है। राजनीतिक नेता सत्ता प्राप्त करने के लिए जातीय संगठनों का उपयोग करते हैं और जातियों के रूप में उनको बना-बनाया संगठन मिल जाता है जिससे राजनीति संगठन में आसानी होती है।

¹ रजनी कोठारी, कास्ट इन इण्डियन पॉलिटिक्स (ओरिएण्ट लाँगमैन, दिल्ली, 1970), पृ० 4।

भारत में जाति भारतीय राजनीति का आधार किस प्रकार है, इस सम्बन्ध में चार विचार प्रस्तुत किये जाते रहे हैं :

प्रथम, यह कहा जाता है कि भारतीय सामाजिक व्यवस्था का संगठन जाति की संरचना के आधार पर हुआ है और राजनीति केवल सामाजिक सम्बन्धों की अभिव्यक्ति मात्र है। सामाजिक संगठन राजनीतिक व्यवस्था का स्वरूप निर्धारित करता है।

द्वितीय, राजनीति के प्रभाव के फलस्वरूप सामाजिक व्यवस्था जाति का नया रूप धारण कर रही है। लोकतान्त्रिक राजनीति के अन्तर्गत राजनीति की प्रक्रिया प्रचलित जातीय संरचनाओं को इस प्रकार प्रयोग में लाती है जिससे सम्बद्ध पक्ष अपने लिए समर्थन जुटा सकें तथा अपनी स्थिति को सुदृढ़ बना सकें। जिस समाज में जाति को सर्वाधिक महत्वपूर्ण संगठन माना जाता है उसमें यह अत्यन्त स्वाभाविक है कि राजनीति उस संगठन के माध्यम से अपने आपको संगठित करने का प्रयास करे। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि जिसे हम राजनीति में जातिवाद के नाम से पुकारते हैं वह वास्तव में जाति का राजनीतिकरण है।

तृतीय, भारत में राजनीति 'जाति' के इर्द-गिर्द घूमती है। जाति प्रमुखतम राजनीतिक दल है। यदि मनुष्य राजनीति की दुनिया में ऊँचा उठना चाहता है तो उसे अपने साथ अपनी जाति को लेकर चलना होगा। भारत में राजनीतिज्ञ जातीय समुदायों को इसलिए संगठित करते हैं ताकि उनके समर्थन से उन्हें सत्ता तक पहुँचने में सहायता मिल सके।

चतुर्थ, जातियाँ संगठित होकर प्रत्यक्ष रूप से भाग लेती हैं और इस प्रकार जातिगत भारतीय समाज में जातियाँ ही 'राजनीतिक शक्तियाँ' बन गयी हैं।

भारत में जातियाँ संगठित होकर राजनीतिक और प्रशासनिक निर्णय प्रक्रिया को प्रभावित करती हैं। उदाहरणार्थ, संविधान में अनुसूचित जातियों और जनजातियों के लिए आरक्षण के प्रावधान रखे गये हैं जिनके कारण ये जातियाँ संगठित होकर सरकार पर दबाव डालती हैं कि इन सुविधाओं को और अधिक वर्षों के लिए अर्थात् जनवरी 1990 तक के लिए बढ़ा दिया जाये। सभी राजनीतिक दल निर्वाचन के समय अपने प्रत्याशियों का चयन करने समय जातिगत आधार पर निर्णय लेते हैं। सन् 1962 में गुजरात के चुनाव में स्वतन्त्र पार्टी की सफलता का राज उसका क्षत्रिय जाति के समर्थन में छिपा हुआ था। हरिजन-मुसलमान-ब्राह्मण शक्ति पुंज बनाकर ही 1971 का आम चुनाव कांग्रेस ने जीता था। 1977 में जनता पार्टी की विजय का कारण उसे मुसलमानों और हरिजनों के साथ उच्च जातियों का प्राप्त समर्थन था। कई बार मतदाता भी जातिगत आधार पर मतदान करते हैं। उत्तर प्रदेश के चुनावों में चौधरी चरणसिंह और उनके दल की सफलता सदैव ही जाट जाति के मतों की एकजुटता पर निर्भर रही है। केरल के चुनावों में साम्यवादी और मार्क्सवादी दलों ने भी वोट जुटाने के लिए सदैव जाति का सहारा लिया है। राजनीतिक जीवन में जातीयता का सिद्धान्त इतना गहरा धँस गया है कि राज्यों के मन्त्रिमण्डलों में प्रत्येक प्रमुख जाति का मन्त्री आवश्यक रूप से रखा जाता है। अनेक जातीय संगठन और समुदाय जैसे तमिलनाडु में नाडार जाति संघ, गुजरात में क्षत्रिय महासभा बिहार में कायस्थ सभा आदि राजनीतिक मामलों में रुचि लेने लगते हैं और अपने-अपने हितों के आधार पर सौदेबाजी भी करते हैं। आज तो किसी भी राज्य की राजनीति में जातिगत प्रभावों से अछूती नहीं रही है तथापि बिहार, केरल, तमिलनाडु, आन्ध्र प्रदेश, महाराष्ट्र हरियाणा, राजस्थान, आदि राज्यों की राजनीति का अध्ययन तो बिना जातिगत शक्ति के विश्लेषण के कर ही नहीं सकते। राज्यों की राजनीति में 'जाति' का प्रभाव इतना अधिक प्रतीत है

रहा है कि टिंकर जैसे विद्वानों ने 'राज्यो की राजनीति' को 'जातियों की राजनीति' की सजा दे डाली है।¹

रूडोल्फ एव रूडोल्फ का मत है कि जाति व्यवस्था ने जातियों के राजनीतिकरण में सहयोग देकर परम्परावादी व्यवस्था को आधुनिकता में ढालने के सॉचि का कार्य किया है। वे लिखते हैं, "अपने परिवर्तित रूप में जाति व्यवस्था ने भारत के कृषक समाज में प्रतिनिधिक लोकतन्त्र की सफलता तथा भारतीयों की आपसी दूरी कम करके, उन्हें अधिक समान बनाकर समानता के विकास में सहायता दी।"²

2. साम्प्रदायिकता और धर्म एवं भारतीय राजनीति—भारतीय राजनीति के निर्धारक तत्वों में धर्म और 'साम्प्रदायिकता' अत्यन्त प्रभावशाली तत्व माना जाता है। धर्म का प्रयोग राजनीति में जहाँ एक ओर तनाव उत्पन्न करने के लिए किया जाता है वहाँ दूसरी ओर प्रभाव और शक्ति अर्जित करने का भी धर्म माध्यम मान लिया जाता है। जामा मस्जिद के शाही इमाम अब्दुल्ला बुखारी और जय गुरुदेव की राजनीतिक शक्ति की आधारशिला उनके अपने-अपने सम्प्रदायों में अनुयायियों का संख्या-बल है। धर्म और सम्प्रदाय के आधार पर राजनीतिक दलों का गठन हुआ है। मुस्लिम लीग, शिरोमणि अकाली दल, राम-राज्य परिषद, हिन्दू महासभा आदि, राजनीतिक दलों के निर्माण में धार्मिक और साम्प्रदायिक तत्वों की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। यदि साम्प्रदायिकता एक रोग है और वह भी सक्रामक तो इन दलों के शासन और राजनीति पर प्रभाव को सहज ही आँका जा सकता है। ये साम्प्रदायिक दल धर्म को राजनीति में प्रधानता देते हैं, धर्म के आधार पर चुनावों में प्रत्याशियों का चयन करते हैं और सम्प्रदाय के नाम पर वोट माँगते हैं। चुनावों में धार्मिक मुद्दों जैसे गौवध को बन्द करवाने आदि को उठाने का प्रयत्न करते हैं। वोट प्राप्त करने के लिए मठाधीशों, इमामों, पादरियों, जत्थेदारों और साधुओं से साठ-गाँठ की जाती है। मतदान के अवसरों पर मत माँगने वाले और मतदान करने वालों के आचरण पर धार्मिक तत्व छाये रहते हैं। मार्च 1976 और जनवरी, 1980 के लोकसभा चुनावों के दिनों में दिल्ली की जामा मस्जिद के शाही इमाम की भूमिका से आसानी से यह समझा जा सकता है कि धार्मिक नेता राजनीतिक दलों से मुस्लिम सम्प्रदाय के वोटों का किस प्रकार सौदा करते हैं? धार्मिक संगठन भारतीय राजनीति में सशक्त दबाव समूहों की भूमिका अदा करने लगे हैं। स्वतन्त्रता के बाद अनेक मुस्लिम संगठनों जैसे जमीयत अलमा-ए-हिन्द, अमारते शरिया, जमायते इस्लामी, आदि ने कम-से-कम तीन बातों के लिए सरकारी नीतियों को प्रभावित कर 'दबाव गुटों' की भूमिका अदा की है। ये तीन बातें हैं—उर्दू को संवैधानिक संरक्षण दिया जाये, अलीगढ़ विश्वविद्यालय का अल्पसंख्यक स्वरूप स्थापित किया जाये और मुस्लिम पर्सनल लॉ के बारे में कोई तब्दीली न की जाये।

कई बार परोक्ष रूप से धर्म के आधार पर पृथक् राज्यों की माँग की जाती रही है। अकाली दल द्वारा पंजाबी सूबे की माँग ऊपरी तौर से भाषायी आधार की माँग नजर आती है किन्तु यथार्थ में यह धर्म के आधार पर ही पृथक् राज्य की माँग थी। सन्त फतेसिंह के अनुयायी सिख 'होम लैंड' की माँग करने लगे। नागालैण्ड के ईसाइयों की पृथक् राज्य की माँग का आधार भी धर्मगत निष्ठाएँ ही थी।

केन्द्र और राज्यों में मन्त्रिमण्डल बनाते समय सदैव इस बात को ध्यान में रखा जाता है

1 "state politics will be caste politics throughout most of India for many years to come."
—Tinker

2 Rudolph, Lloyd I and Susanne. H., *The Modernity of Tradition Political Development in India*, (Orient Longman, 1969), p. 11.

कि प्रमुख सम्प्रदायो और धार्मिक विश्वास वाले व्यक्तियों को उनमें प्रतिनिधित्व मिल जाय। केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में अल्पसंख्यकों जैसे—मुसलमानों, सिखों, ईसाइयों को सदैव प्रतिनिधित्व दिया जाता है। धर्म और धार्मिक समुदायों का भारतीय राजनीति में कितना प्रभाव है, केरल और पंजाब राज्यों की राजनीति इसके लिए सन्दर्भ प्रस्तुत करती है।

केरल की राजनीति का ऊपरी आवरण चाहे वामपन्थी रंग में रंगा हुआ नजर आये किन्तु उसका अन्तरंग धार्मिक और साम्प्रदायिक गुटों के गठजोड़ से बनता है। साम्प्रदायिक दबाव समूहों में नय्यर सर्विस सोसायटी, श्री नारायण धर्म परिपालन युगम् और अनेक ईसाई संगठन प्रमुख हैं। प्रगतिशील समझे जाने वाले साम्यवादी दल भी केरल में धार्मिक दबाव गुटों से अपना तालमेल बिठाकर चुनावी राजनीति तैयार करते हैं। धर्म और राजनीति की अन्तःक्रिया को समझने के लिए पंजाब राज्य की राजनीति विनिष्ट महत्व रखती है। पंजाब की राजनीति सदा ही अकाली दलों की आन्तरिक राजनीति तथा सशक्त और नमृद्व शिरोमणि गुरुद्वारा प्रबन्धक समिति (S.G.P.C.) के निर्वाचनों के इर्द-गिर्द घूमती रही है। शिरोमणि गुरुद्वारा प्रबन्धक समिति के चुनाव प्रत्यक्ष और परोक्ष रूप से अकाली दल की राजनीति को प्रभावित करते हैं और अकाली दल पंजाब की राजनीति को। सिख जाति के सर्वोच्च धार्मिक नेताओं द्वारा अकाल तख्त से जारी किये गये फरमान ने अकाली दल के प्रधान के चुनाव (मार्च 1979) को रोक दिया। स्वर्ण मन्दिर के सामने स्थित अकाल तख्त की स्थापना गुरु गोविन्दसिंह ने एक राजनीतिक शक्ति के रूप में की थी। पंजाब की राजनीति में अकाल तख्त का स्वरूप एवं भूमिका एक समान्तर सरकार की भाँति है जिस पर समकालीन सरकार के आदेश लागू नहीं होते। अनेक बार धार्मिक विवादों के साथ-साथ राजनीतिक विवादों के बारे में भी फैसले अकाल तख्त करता है।¹

संक्षेप में स्वाधीनता के बाद शुरू हुई चुनाव की राजनीति ने धर्म और सम्प्रदाय के नकारात्मक महत्व को उभारा है। किसी ने लिखा है कि “पहले लोग समझते थे कि राजनीतिज्ञ धर्म और सम्प्रदाय का शोषण करते हैं, पर अब हालत यह हो गयी है कि धर्म और सम्प्रदाय राजनीति का शोषण करने लगे हैं।”

3 प्रादेशिकता और भारतीय राजनीति—प्रादेशिकता से तात्पर्य एक देश में या देश के किसी भाग में उस छोटे-से क्षेत्र से है जो आर्थिक, भौगोलिक, सामाजिक, आदि कारणों से अपने पृथक् अस्तित्व के लिए जागरूक है। भारतीय राजनीति के परिप्रेक्ष्य में प्रादेशिकता से अभिप्राय है—राष्ट्र की तुलना में किसी क्षेत्र विशेष अथवा राज्य या प्रान्त की अपेक्षा एक छोटे क्षेत्र से लगाव, उसके प्रति भक्ति या विशेष आकर्षक दिखाना। इस दृष्टि से क्षेत्रीयतावाद राष्ट्रीयता की वृहद् भावना का विलोम है और इसका ध्येय सकुचित क्षेत्रीय स्वार्थों की पूर्ति करना है। भारतीय राजनीति के सन्दर्भ में यह एक ऐसी धारणा है जो भाषा, धर्म, क्षेत्र, आदि पर आधारित है और जो विघटनकारी प्रवृत्तियों को प्रोत्साहन देती है।

भारत में क्षेत्रीयतावाद का सर्वाधिक महत्वपूर्ण पक्ष पृथक् राज्यों की माँग रही है। इसी माँग के अन्तर्गत 1970 में हिमाचल प्रदेश को पूर्ण राज्य का दर्जा दिया गया, 1972 में त्रिपुरा और मणिपुर को भी राज्य बना दिया गया। 1986-87 में मिजोरम, अरुणाचल प्रदेश और गोआ को राज्य का दर्जा दिया गया। दिल्ली के लोग भी पूर्ण राज्य की माँग करते रहे हैं। सन् 1956 में राज्यों के पुनर्गठन के बाद चम्पई राज्य का विभाजन हुआ, पंजाब राज्य का पुनर्गठन हुआ तथा असम राज्य का पुनर्गठन करना पड़ा। पृथक् विदर्भ राज्य, पृथक् तेलंगाना

¹ दिनमान, 25-31 मार्च, 1975

पृथक् उत्तराखण्ड राज्य की माँग की जाती रही है। आर्थिक पिछड़ेपन के आधार पर पृथक् छत्तीसगढ़ और झारखण्ड राज्यों की अनवरत माँग रही है। क्षेत्रीयतावाद का एक महत्वपूर्ण पक्ष विभिन्न राज्यों के आपसी झगड़े हैं। मध्यप्रदेश, गुजरात और राजस्थान के बीच नर्मदा नदी के जल वितरण को लेकर उत्पन्न विवाद, पंजाब और हरियाणा के बीच भाखड़ा नागल बांध से उत्पन्न विजली के बँटवारे को लेकर उत्पन्न विवाद, पंजाब और हरियाणा के बीच सीमा विवाद अन्तर्राज्यीय झगड़ों के मुख्य उदाहरण हैं। कई बार द्रविड़ मुनेत्र कडगम, अकाली दल, मिज़ो और नागाओं की माँगों के पीछे पृथकतावादी भावनाएँ देखने को मिलती हैं। क्षेत्रीयतावाद की एक अन्य प्रवृत्ति 'भूमिपुत्र की धारणा' के रूप में देखी गयी है। इस माँग के साथ यह बात जुड़ी हुई है कि जब तक उस राज्य या क्षेत्र के सभी मूल निवासियों को रोजगार प्राप्त न हो जाये, तब तक उस राज्य या क्षेत्र में बाहरी व्यक्तियों को रोजगार की सुविधा नहीं दी जानी चाहिए। शिवसेना जैसे संगठन द्वारा इस माँग को महाराष्ट्र में प्रचलित किया गया था, लेकिन अभी हाल ही के वर्षों में इस प्रवृत्ति को बहुत अधिक प्रबल होते हुए देखा गया है।

स्वतन्त्रता के बाद गरीबी और आर्थिक विषमता बढ़ती गयी, जिसका स्वाभाविक परिणाम यह हुआ कि राष्ट्रीय एकता और राष्ट्रीय हितों की अपेक्षा क्षेत्रीयतावाद को बढ़ावा मिलने लगा। असन्तोष के इस वातावरण में विभिन्न वर्गों द्वारा शक्ति के लिए संघर्ष की शुरुआत हुई। ऐसे नवीन राजनीतिक दलों का उदय होने लगा जो कि क्षेत्रीय हितों को लेकर शक्ति अर्जित करने लगे। क्षेत्रीयतावाद का भारतीय राजनीति की शैली पर काफी प्रभाव पड़ा तथा आन्दोलनात्मक राजनीति को बढ़ावा मिला। क्षेत्रीय आन्दोलनों को चलाने के लिए आर्थिक विषमता, धर्म, जाति और भाषा का सहारा लिया गया। यथार्थ में, क्षेत्रीयता की समस्या आज भारत की राष्ट्रीय एकता के मार्ग में कटक बन गयी है।

4 भाषा और भारतीय राजनीति—व्यक्ति अपने विचारों को स्वाभाविक रूप से उसी भाषा के माध्यम से अभिव्यक्त करता है जिसे उसकी 'मातृभाषा' कहा जाता है। भारत जैसे विशाल देश में विभिन्न क्षेत्रों में रहने वाले व्यक्तियों की भाषा भिन्न-भिन्न है। देश की राष्ट्रभाषा क्या हो, यह समस्या कभी हमारे समक्ष थी। राष्ट्रीय कर्णधारों ने काफी विचार-विमर्श करके 'हिन्दी' के पक्ष में निर्णय लिया। किन्तु विगत वर्षों में क्षेत्रीय भाषा के प्रति व्यक्तियों के लगाव ने एक विशेष रुख अपनाया जिससे यह प्रवृत्ति उभरकर सामने आयी है जिसे 'भाषायी सम्प्रदायवाद' का नाम दिया गया। भाषा की समस्या दो रूपों में भारतीय राजनीति को प्रभावित कर रही है—राष्ट्रभाषा का विरोध और भाषायी आधार पर नये प्रान्तों का निर्माण। दक्षिण के गैर-हिन्दी राज्य हिन्दी का विरोध करते हैं। उनकी धारणा है कि राष्ट्रभाषा के रूप में हिन्दी को उनके ऊपर थोपा जा रहा है। भाषायी आधार पर राज्यों के पुनर्गठन की माँग की जा रही है। भाषा के आधार पर राज्यों का पुनर्गठन करने से राज्यों में राजनीति विवाद अत्यन्त उग्र हो गये। ऐसी समस्या चण्डीगढ़ के लिए उत्पन्न हो गयी। इसी प्रकार की समस्या महाराष्ट्र और कर्नाटक की सीमा पर बेलगाँव व अन्य क्षेत्रों के विवाद के रूप में चली। भाषा के आधार पर भारत में 'उत्तर' और 'दक्षिण' भारत की संकुचित मनोवृत्तियाँ पनपने लगी। भारतीय राजनीति में भाषागत दबाव गुटों का उदय हुआ। भाषा के प्रश्न को लेकर राजनीतिक हलचलें बढ़ने लगी। राजनीतिक दल उर्दू भाषा के सवाल को चुनावी मसला बनाने में नहीं हिचकिचाये। नये भाषायी राज्यों के निर्माण के उपरान्त भी भाषायी अल्पसंख्यकों की समस्या बनी हुई है, जो शासन में अनेकानेक प्रकार के संरक्षणों की माँग कर रहे हैं। भाषायी आधार पर राजनीतिक आन्दोलन, प्रदर्शन और हड़तालें होती रही हैं। तमिलनाडु में द्रमुक और अन्नाद्रमुक जैसे दलों की नवी भाषायी मसलों पर टिकी हुई है।

निष्कर्ष (Conclusions)

विकासशील (तीसरी दुनिया) राष्ट्रों में राजनीति और समाज के बीच जो सम्बन्ध है, वह पश्चिम के विद्यार्थियों के लिए बिल्कुल नया और बड़ा रोचक है। यदि पश्चिम के देशों के राजनीतिक अध्ययन में अभी हाल तक सामाजिक ढाँचे की, जिसके साथ शासन तन्त्र (Polity) का अनिवार्यतः गहरा सम्बन्ध होता है, उपेक्षा की गयी, तो उसके पीछे राजनीति को एक बिल्कुल स्वतन्त्र विषय बनाने की इच्छा ही नहीं थी। इसके पीछे यह भी धारणा थी कि सामाजिक ढाँचे को एक महत्वपूर्ण तथ्य स्वीकार किया जा चुका था और यह भी माना जाने लगा था कि समाज और शासन तन्त्र दोनों का विकास साथ-साथ होता है और इतिहास के दौरान दोनों एक-दूसरे पर निरन्तर अपना प्रभाव डालते रहे हैं। उदाहरण के लिए, इस बात की आड़ ली जा सकती थी कि ब्रिटेन की राजनीति का समाजशास्त्रीय अध्ययन करना एक फिजूल की बात होगी क्योंकि वहाँ के सामाजिक और राजनीतिक पहलुओं से सम्बन्धित ऐतिहासिक पृष्ठभूमि की बहुत सारी जानकारी सभी लोगों को भली-भाँति मालूम थी, लेकिन भारत जैसे नये राज्य के बारे में यह तर्क नहीं चल सकता क्योंकि विदेशी शासन के दौरान समाज और शासनतन्त्र दोनों का समान रूप से विकास नहीं हुआ।

संसदीय प्रणाली का भारतीय प्रतिमान : संसदीय व्यवस्था के सिद्धान्त और व्यवहार के सन्दर्भ में : 1980 के दशक में अवतरित भारतीय राजनीतिक व्यवस्था

[INDIA'S PARLIAMENTARY MODEL : WITH SPECIAL REFERENCE TO THE THEORY AND PRACTICE OF PARLIAMENTARY GOVERNMENTS : THE EMERGING POLITICAL SYSTEM IN THE EIGHTIES]

कार्यपालिका और व्यवस्थापिका सभा के बीच व्याप्त सम्बन्धों के आधार पर सरकारों का संसदात्मक और अध्यक्षीय स्वरूपों में अन्तर किया जाता है। संसदात्मक सरकार में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के बीच गहरा सम्बन्ध रहता है, अर्थात् सरकार के दोनों अंगों में समन्वय हो जाता है। संसदीय शासन-व्यवस्था में व्यवस्थापिका सभा के बहुमत दल का नेता कार्यपालिका का मुख्य अधिपति होता है और वही व्यक्ति प्रधानमंत्री कहलाता है (जैसा कि भारत और ग्रेट ब्रिटेन में है)। यह प्रधानमंत्री अपने मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यों या मन्त्रिपरिषद का चयन करता है। इस सरकार में मन्त्रिमण्डल अथवा मन्त्रिपरिषद व्यवस्थापिका सभा के प्रति सामूहिक रूप से उत्तरदायी होती है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यवस्थापिका सभा के सदस्य होते हैं और वे अपने पद पर तब तक आसीन रहते हैं जब तक उन्हें व्यवस्थापिका सभा का विश्वास रहे। प्रत्येक मंत्री अपना विशेष विभाग जो उसके आधीन होता है, के प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है, किन्तु नीति सम्बन्धी विषयों पर सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से व्यवस्थापिका सभा के प्रति उत्तरदायी रहता है। इसलिए संसदीय व्यवस्था में मन्त्रियों का व्यक्तिगत और सामूहिक दोनों प्रकार से व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायित्व बना रहता है। व्यवस्थापिका एक निश्चित अवधि के लिए जनता द्वारा निर्वाचित की जाती है, किन्तु व्यवस्थापिका को यदि मन्त्रिमण्डल आवश्यक समझे तो समयावधि के पूर्व भी भंग कर सकता है। सन् 1970 तथा 1979 में भारत में लोकसभा को समयावधि से पूर्व ही भंग कर दिया गया था।

दूसरी ओर, अध्यक्षीय शासन-व्यवस्था में कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होती है। अमरीका में अध्यक्षीय शासन प्रणाली है। वहाँ राष्ट्रपति कार्यपालिका का अध्यक्ष होता है, वही अपने मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यों को मनोनीत करता है और सम्पूर्ण मन्त्रि-

मण्डल राष्ट्रपति के प्रति ही उत्तरदायी होता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यवस्थापिका के नहीं रहते हैं और इस प्रकार यदि राष्ट्रपति अमरीकी कांग्रेस के किसी भी सदस्य को मन्त्री पद नियुक्त कर देता है तो उस मन्त्री को कांग्रेस से अपनी सदस्यता का त्यागपत्र देना पड़ता है। राष्ट्रपति जनता द्वारा निर्वाचित होता है किन्तु वह व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहीं रहता है। वह एक निश्चित अवधि तक पदासीन रहता है अर्थात् अमरीका में राष्ट्रपति चार वर्षों के अवधि तक अपने पद पर रहता है। व्यवस्थापिका सभा का राष्ट्रपति पर कोई नियन्त्रण नहीं रहता। यदि राष्ट्रपति सविधान का उल्लंघन करे तो उस स्थिति में व्यवस्थापिका उस पर के महाभियोग की शक्ति का प्रयोग कर सकती है। कार्यपालिका और व्यवस्थापिका एक-दूसरे से स्वतन्त्र रहती हैं और केवल सत्ता प्रयोग के समय साथ मिलकर कार्य करती हैं। सरकार के दोनो अंगों के बीच सम्बन्ध शक्ति-सन्तुलन द्वारा स्थापित किया जाता है।

संसदात्मक बनाम अध्यक्षतात्मक शासन : अभिप्राय

(PARLIAMENTARY Vs. PRESIDENTIAL SYSTEM : MEANING)

जहाँ कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में समन्वय रहता है और दोनों समान व्यक्तियों नियन्त्रण में संयुक्त रूप से कार्य करती हैं वह सरकार संसदात्मक कहलाती है। दूसरी ओर, शक्ति पृथक्करण का सिद्धान्त लागू होता है और कार्यपालिका व व्यवस्थापिका दोनों पृथक् रूप से कार्य करती हैं तथा साथ ही एक-दूसरे पर सन्तुलन एवं नियन्त्रण रखती हैं तो वह शासन व्यवस्था अध्यक्षतात्मक कहलाती है। दोनों प्रकार की सरकारों के मध्य अन्तर करने में और कार्यपालिका अध्यक्ष के मध्य अन्तर कोई महत्व नहीं रखता। ग्रेट-ब्रिटेन में प्रभु होता है, किन्तु प्रधानमन्त्री कार्यपालिका का मुख्य अधिपति होता है। भारत में राष्ट्रपति राज्याध्यक्ष है जबकि प्रधानमन्त्री कार्यपालिका का मुख्य अधिपति है। अमरीका में राष्ट्रपति राज्याध्यक्ष तथा मुख्य कार्यपालिका अधिपति दोनों ही हैं। संसदात्मक व्यवस्था में राज्य के अध्यक्ष की औपचारिक और नाममात्र की होती है।

संसदीय शासन-व्यवस्था : सैद्धान्तिक अभिधारणाएँ

(POSTULATES OF PARLIAMENTARY SYSTEM)

संसदीय प्रणाली, सरकार के कार्यपालिका व व्यवस्थापिका अंगों के अन्तर्पाशन (interlocking) पर आधारित है। हर देश की संसदीय प्रणाली में कुछ-न-कुछ नवीनता होती है। मोटी-मोटी बातों को लेकर उनमें समानता भी पायी जाती है। संसदीय प्रणाली की प्रमुख सैद्धान्तिक अभिधारणाएँ इस प्रकार हैं :

(1) राजनीतिक व्यवस्था में संसद सत्ता का केन्द्र होती है—संसदीय प्रणाली में संसद की प्रधानता को स्पष्ट करते हुए डी० वी० वर्ने ने लिखा है कि “यह वह मंच है जहाँ राजनीति नाटक खेला जाता है। यह राष्ट्रीय विचारों का रंगमंच है। यह वह विद्यालय है जहाँ भावी राजनीतिक नेताओं का प्रशिक्षण होता है।”¹ इस व्यवस्था में संसद ही कार्यपालिका व व्यवस्थापिका की निर्देशक, निरीक्षक व नियन्त्रक होती है। कार्यपालिका का अस्तित्व संसद के प्रसाद-पर्यन्त रहता है। संसद के महत्व का कारण इसमें शक्तियों का केन्द्रण है। सभी शक्तियों का संसद से ही होता है, सभी शक्तियाँ संसद द्वारा प्रतिबन्धित व सीमित रहती हैं, सभी महत्वपूर्ण राजनीतिक वाद-विवाद संसद में ही होते हैं।

(2) कार्यपालिका दो भागों में विभक्त रहती है—संसदीय शासन के अन्तर्गत दो (executive) होते हैं जिनमें एक दिखावे भर का (Titular) होता है और दूसरा वास्तविक

1 Douglas, V Verney, *Analysis of Political System*, New York, 1959, p. 45.

दिखावटी कार्यकारी राज्य का प्रमुख होता है। वह सविधानी प्रमुख राजा अथवा रानी भी हो सकता है। चाहे उसका नाम कुछ भी हो, उसके पास वास्तविक सत्ता नहीं होती। शासन की वास्तविक सत्ता एक मन्त्रिमण्डल को प्राप्त होती है जो ससद के प्रति उत्तरदायी होता है।

(3) कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में अन्तःपाशन—संसदीय शासन प्रणाली में मन्त्रिमण्डल और व्यवस्थापिका का विलयन होकर उनमें परस्पर अन्तःनिर्भरता की स्थापना हो जाती है। इसका यह अभिप्राय है कि संसदीय प्रणाली में कार्यपालिका व व्यवस्थापिका के कार्यों का सम्मिश्रण हो जाता है। इसमें कार्यपालिका व व्यवस्थापिका की ऐसी अन्तःक्रिया होती है जो उन्हें लगातार सम्बन्धित और एक-दूसरे पर आश्रित रखती है।

(4) राज्य के अध्यक्ष द्वारा सरकार के अध्यक्ष की नियुक्ति—संसदीय प्रणाली में सरकार के अध्यक्ष, प्रधानमन्त्री की नियुक्ति राज्य के अध्यक्ष द्वारा की जाती है। यद्यपि यह नियुक्ति औपचारिक ही होती है तथापि राज्य के अध्यक्ष (राजा अथवा राष्ट्रपति) द्वारा ही होती है। दल प्रणाली के विकास के कारण ससद में बहुमत दल का नेता ही प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त किया जाता है और ऐसी अवस्था में राज्य का अध्यक्ष नियुक्ति की औपचारिकता ही निभाता है। संसद में किसी दल का स्पष्ट बहुमत न होने पर यह नियुक्ति वास्तविक अर्थों में राज्य के अध्यक्ष के द्वारा की जाती है।

(5) सरकार का अध्यक्ष मन्त्रिमण्डल का निर्माण करता है—मन्त्रिमण्डल का निर्माण प्रधानमन्त्री द्वारा किया जाता है। इससे प्रधानमन्त्री व अन्य मन्त्रियों में अन्तर स्थापित हो जाता है। इससे प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का नेता व निर्माता बन जाता है। इससे मन्त्रिमण्डल एक टीम का रूप धारण कर लेता है और प्रधानमन्त्री इस टीम के सुचारु रूप से कार्य का सूत्रधार बन जाता है। मन्त्रिमण्डल के निर्माता के रूप में प्रधानमन्त्री अन्य मन्त्रियों से प्रधानता पा जाता है। इसी कारण शासन की सारी शक्तियाँ प्रधानमन्त्री में केन्द्रित हो जाती हैं।

(6) मन्त्रिमण्डल सामूहिक सत्ता होती है—संसदीय शासन प्रणाली में मन्त्रिमण्डल एक सामूहिक संस्था बन जाती है। पीटर मर्कल का कहना है कि “मन्त्रिमण्डल ऐसी सामूहिक संस्था है जो एक व्यक्ति की तरह उत्तरदायित्व का हिस्सेदार रहती है।” इसके कारण मन्त्रिमण्डल के सदस्य सामूहिक रूप से प्रधानमन्त्री के नेतृत्व में कार्य करते हैं। इससे शासन और नीति की एकता कायम रहती है और मन्त्रिमण्डल एक ठोस संस्था बनकर शक्ति का केन्द्र-बिन्दु बन जाता है।

(7) मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से ससद के प्रति उत्तरदायी होता है—मन्त्रिमण्डल व्यक्तिगत और सामूहिक रूप से ससद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। मन्त्रिमण्डल अपनी नीति के लिए सामूहिक रूप से उत्तरदायी होता है किन्तु कभी-कभी विभागीय मामलों में मन्त्रिमण्डल सामूहिक उत्तरदायित्व को स्वीकार नहीं करता और सम्बन्धित मन्त्री को उत्तरदायी ठहराता है। सामान्यतः अपनी नीतियों और राष्ट्र की दृष्टि से महत्वपूर्ण कार्यों के लिए वह सामूहिक उत्तरदायित्व स्वीकार करता है जिसके अर्थ यह होते हैं कि मन्त्रिमण्डल आलोचकों को उत्तर देने के लिए तत्पर रहता है और चाहे किसी मन्त्री की आलोचना की जा रही हो उसके सहयोगी उसकी रक्षा के लिए उद्यत होते हैं। अर्नेस्ट शुल्ज ने लिखा है कि “संसदीय सरकार कार्यपालिका की व्यवस्थापिका के प्रति निरन्तर उत्तरदायित्व के सिद्धान्त पर आधारित होती है।” इस प्रणाली में ससद को यह अधिकार रहता है कि कार्यपालिका द्वारा उत्तरदायित्व न निभाने पर उसे अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा हटा दिया जाये। इसीलिए कार्टर व हर्ज का कहना है कि “तकनीकी दृष्टि से संसदीय व्यवस्था कार्यपालिका में ‘विश्वास’ की संस्था के इर्द-गिर्द चक्कर लगाती है।”¹

(8) मन्त्रिमण्डल के कार्यकाल की अनिश्चितता—इस शासन व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल का कार्यकाल निश्चित नहीं होता है। कार्यपालिका उसी समय तक अपने पद पर बनी रह सकती है जब तक कि उसे संसद के निम्न सदन का विश्वास प्राप्त हो।

(9) प्रधानमन्त्री का नेतृत्व—संसदीय शासन में प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का नेता होता है। वह मन्त्रिमण्डल रूपी मेहराब की आधारशिला है और तास्की के शब्दों में, “मन्त्रिमण्डल की निर्माण, जीवन और मरण में केन्द्रीय स्थिति रखता है।”

(10) राजनीतिक सजातीयता—इसका यह अर्थ है कि सब मन्त्री मन्त्रिमण्डल में एक टीम की भाँति काम करते हैं और जनता के सामने मतभेद प्रकट नहीं करते। मन्त्री प्रायः एक ही दल से सम्बन्धित होते हैं परन्तु यदि संयुक्त सरकार हो तो वे एक में भी अधिक दलों से निये जा सकते हैं।

(11) कार्यपालिका को विधानमण्डल भंग करने का अधिकार—संसदीय सरकार में जब कभी किसी मामले पर कार्यपालिका और विधानमण्डल में गतिरोध उत्पन्न हो जाता है; उस परिस्थिति में मुख्य कार्यपालिका को विधानमण्डल के भंग करने का अधिकार होता है ताकि वह नये चुनाव कराके मतदाताओं का निर्णय प्राप्त कर सके। कार्न लोवेन्गटोन के शब्दों में, “मन्त्रिमण्डल संसद वाद ‘भंग’ करने की घुरी के इर्द-गिर्द घूमता है।”

भारत में संसदीय व्यवस्था का ऐतिहासिक विकास

(HISTORICAL EVOLUTION OF THE PARLIAMTARY SYSTEM IN INDIA)

भारत में अंग्रेजी शासनकाल में सर्वप्रथम विकास का इतिहास अप्रत्यक्ष रूप में संसदात्मक शासन के क्रमिक विकास का इतिहास है। सन् 1833 के अधिनियम द्वारा परिषद में विधायक कार्य निमित्त एक सदस्य बढ़ाया गया और इस प्रकार एक आरम्भिक व्यवस्थापिका सभा की स्थापना हुई। सन् 1853 में इस सभा की सदस्य संख्या बढ़ायी गयी और इसमें प्रान्तीय सरकार के प्रतिनिधियों को स्थान दिया गया। विधायकी कार्य करते समय इसकी कार्यवाही को सार्वजनिक कर दिया गया। यह कहा जाता है कि 1853 के अधिनियम के अन्तर्गत गठित यह संस्था प्रतिवेदनो की जाँच करने और उन्हें दूर करने के लिए समवेत लघु सभा की प्रकृति की थी। 1861 के अधिनियम ने प्रान्तीय विधान परिषदों का व्यवस्था कर विधायन के क्षेत्र में विकेन्द्रीकरण की नीति का सूत्रपात किया। पहली बार इस अधिनियम ने गैर-सरकारी तत्वों को विधायी सरयाओं में प्रतिनिधित्व देने का महत्वपूर्ण सिद्धान्त स्वीकार किया। कहा जाता है कि इसके द्वारा आधुनिक प्रान्तीय विधानमण्डलों की नींव पड़ी। 1892 के अधिनियम द्वारा विधान परिषद के सदस्यों को कुछ प्रतिबन्धों के आधीन, बजट पर चर्चा करने, वित्तीय नीति की आलोचना करने और लोक महत्व के विषयों पर प्रश्न पूछने का अधिकार दिया गया। सन् 1909 के अधिनियम के अन्तर्गत विधान परिषदों को साधारण और वित्तीय दोनों प्रकार के सकार्यों को प्रस्तावित करने और उन्हें पारित करने का अधिकार दिया गया और प्रश्न पूछने के अधिकार की, पूरक प्रश्न पूछने का अधिकार देकर वृद्धि की गयी। पर संकल्पों का प्रभाव मुश्ताब के रूप में ही रहा। कार्यपालिका अब भी निरकुश थी और निर्वाचित परिषदों के प्रति पूर्ण या आंशिक रूप में उत्तरदायी कार्यपालिका की संकल्पना ग्रहण नहीं हुई थी। शक्ति अब भी शासन में थी और परिषदों की आलोचना करने के अतिरिक्त अन्य कोई कार्य नहीं दिया गया था। फिर भी उनमें निर्वाचित सदस्यों की संख्या में वृद्धि कर दी गयी थी।

सन् 1919 का भारत शासन अधिनियम, ब्रिटिश भारतीय इतिहास में भारत में उत्तरदायी शासन का श्रीगणेश करने के लिए विख्यात है। इसने प्रान्तीय प्रशासन को दो भागों में विभाजित किया—हस्तान्तरित और आरक्षित। हस्तान्तरित विषय गवर्नरों के प्रभाराधीन थे जो उनके प्रशा-

सन के लिए मन्त्रियों द्वारा पथ-प्रदर्शन होना था। व्यवहार में मन्त्रियों को पर्याप्त स्वतन्त्रता दी गयी और सामान्यतया उनके परामर्श को माना गया। मन्त्रियों के लिए व्यवस्थापिका का सदस्य होना आवश्यक था, जो उनका वेतन तथा सम्पत्ति अस्वीकार कर सकती थी और प्रशासन की निन्दा कर सकती थी। इन सभी परिस्थितियों में तथा स्वयं द्वारा पुनः स्थापित विधेयक के अस्वीकार होने पर मन्त्रियों को अपना पद त्यागना पड़ता था। इस व्यवस्था से यह प्रतीत होता है कि इस अधिनियम ने हस्तान्तरित विषयों में उत्तरदायी शासन पद्धति की स्थापना कर दी थी, पर वास्तव में इसमें कुछ अभाव भी रह गये थे। इसके अनुसार मन्त्रिपरिषद् की अध्यक्षता गवर्नर को करनी थी और सामूहिक उत्तरदायित्व की व्यवस्था नहीं थी। गवर्नर की विशाल शक्तियाँ और आरक्षित विषयों का उन पापंदों के नियन्त्रण में होना भी, जो न तो व्यवस्थापिका के सदस्य होते थे और न उसके प्रति उत्तरदायी ही, उत्तरदायी कार्यपालिका के सिद्धान्तों के विरुद्ध था।

1919 के अधिनियम के अन्तर्गत गठित व्यवस्थापिका में कठिनाइयाँ उपस्थित हो रही थी, इसलिए ब्रिटिश सरकार ने 1928 में ब्रिटिश भारत में शासन पद्धति के क्रियान्वयन और प्रतिनिधि संस्थाओं के विकास की जाँच करने तथा इस बात पर प्रतिवेदन देने के लिए कि उसमें उस समय वर्तमान उत्तरदायी शासन के अंशों में विस्तार-परिवर्तन या संकुचन करना या उत्तरदायी सरकार के सिद्धान्त को स्थापित करना, क्या और किस सीमा तक वाछनीय है, सर जान साइमन की अध्यक्षता में एक आयोग की स्थापना की। आयोग ने भारत का भ्रमण करके और यहाँ की परिस्थितियों का अध्ययन करके अपने विचार दिये, उसने लिखा :

“जबकि ब्रिटिश संसदीय पद्धति के सिद्धान्त और व्यवहार शिक्षित भारतीय द्वारा स्थापित प्रजातन्त्र का सर्वश्रेष्ठ उदाहरण माने जाते हैं, उन्हें एक ऐसे देश में प्रयोग किया जा रहा है जहाँ की दशाएँ और जनता का मानसिक स्वभाव अत्यन्त भिन्न हैं।”¹

आयोग ने लिखा है, “हम नहीं समझते कि ब्रिटिश संसदीय पद्धति, जिसमें कार्यपालिका एक ही राजनीतिक दल का प्रतिनिधित्व करती है और दिन-प्रतिदिन प्रत्यक्ष रूप में निर्वाचित प्रतिनिधियों के बहुमत के समर्थन पर निर्भर होती है, वह प्रतिमान होना सम्भव है जिसके अनुसार केन्द्र में उत्तरदायी शासन विकसित किया जायेगा। इस प्रकार का संसदीय शासन ही एकमात्र स्वरूप नहीं है जो उत्तरदायित्व ग्रहण करें। वह भिन्न-भिन्न परिस्थितियों और स्थानों में भिन्न स्वरूप धारण करता है और ब्रिटिश पद्धति न तो इच्छानुसार प्रतिरोपित ही की जा सकती है और न उसे निष्पक्ष पं में अंगीकार ही किया जा सकता है। यह अस्वाभाविक नहीं है कि भारत में चर्चा की जाने वाली अधिकांश संवैधानिक योजनाएँ उस प्रतिमान का निकटता से अनुसरण करती हैं जिसे ब्रिटिश कहा जा सकता है क्योंकि वे ऐसे व्यक्तियों द्वारा प्रस्तुत की जा रही हैं जिन्होंने या तो ब्रिटिश परम्परा को जन्म से प्राप्त किया है या अपने राजनीतिक सिद्धान्तों को ब्रिटिश स्रोतों से लिया है।”²

आयोग ने आगे कहा, “लेकिन यह स्मरण रखना चाहिए कि इंग्लैण्ड में यह पद्धति स्थायी सरकार उस मात्रा के कारण देती है जिसमें कॉमन्स सभा के द्वारा मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण किये जाने की अपेक्षा मन्त्रिमण्डल कॉमन्स सभा का नियन्त्रण करना है। पर इससे प्रत्येक स्थान पर स्थायी सरकार स्थापित नहीं होती और यह मान लेना कि इस मार्ग से ही समग्र रूप भारत अपने निर्धारित लक्ष्य की ओर अग्रसर होगा, वास्तव में एक वृहत् अभिघारणा है।”

आयोग का विचार था कि ब्रिटिश संसद को अति निकट से दृष्टि में रखने के कारण

¹ Indian Statutory Commission Report, Vol I, 1930, p. 215.

² Ibid, pp. 17-18.

भारतीय पथभ्रष्ट हो गये हैं और यह कल्पना कर ली है कि दिल्ली की सभा वेस्टमिनिस्टर प्रतिमान पर कार्य करने वाली अखिल भारतीय ससद में विकसित हो सकती है। आयोग के विचार में "संसदात्मक कार्यपालिका भारतीय दशाओं के लिए उपयुक्त नहीं थी और उसने सुझाव दिया कि भारत की केन्द्रीय सरकार के लिए पूर्वोदाहरण कहीं अन्य ही खोजना होगा।" कारणों की ओर संकेत करते हुए आयोग ने कहा, "यदि ब्रिटेन भारत के आकार का होता, साम्प्रदायिक और धार्मिक विभाजन यदि राजनीति को इतना अधिक शासित करते और अल्पमजदूरों को दूसरों के शासन में इतना कम विश्वास होता जितना कि भारत में है तो यह सम्भाव्य प्रतीत नहीं होता कि ब्रिटेन में लोकतान्त्रिक सरकार यह स्वरूप ग्रहण करती।"

साइमन आयोग द्वारा प्रस्तुत परियोजना ऐसे थी जो संसदात्मक और अध्यक्षात्मक दोनों प्रकार की कार्यपालिकाओं में विकसित हो सकती थी, पर उसका चित्र अध्यक्षात्मक कार्यपालिका के ही अधिक अनुरूप था। इस प्रकार साइमन आयोग प्रतिवेदन से स्पष्ट होता है कि भारतीय परिस्थितियाँ मन्त्रिमण्डलीय कार्यपालिका के अनुरूप नहीं थी।

संसदीय सरकार के, जैसी वह ब्रिटेन में समझी जाती है, चार अनिवार्य कारक हैं—बहुमत के शासन का सिद्धान्त, निर्धारित अवधि में बहुमत के निर्णयों को अल्पमत द्वारा स्वीकार किये जाने की सहमति, वर्गीय हितों के वजाय नीति के महत्वपूर्ण विषयों पर विभाजित बड़े-बड़े राजनीतिक दलों का होना और अन्ततः राजनीतिक जनमत का एक चल समूह, जो किसी दल के प्रति स्थायी न रखता हो और इसलिए किसी उच्छृंखल गति के विरुद्ध अपनी प्रवृत्ति प्रतिक्रिया द्वारा शासन-जलायन को एक समतल पर रखने में सक्षम थे।¹ संयुक्त संसदीय समिति का विचार था कि तत्कालीन भारत में इन कारकों में से एक भी विद्यमान न था।² फिर भी ब्रिटिश हितों की रक्षा के उद्देश्य से तथा भारतीयों की भावात्मक माँग और उसके पक्ष में प्रदर्शित समर्थन का ध्यान करके प्रान्तों के अभ्यास तर्क के आधार पर उसने केन्द्र में द्वैध पद्धति की स्थापना की स्तुति की।

संयुक्त संसदीय समिति ने ब्रिटिश सरकार की प्रस्थापनाओं को स्वीकार कर लिया और इस प्रकार केन्द्र में भी द्वैध पद्धति का उपबन्ध करने वाला भारत शासन अधिनियम, 1935 बना। पर इस अधिनियम का सघीय न्यायालय के अतिरिक्त, केन्द्रीय सरकार से सम्बन्ध रखने वाला भाग लागू नहीं किया गया और 1947 तक केन्द्रीय कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका 1919 के अधिनियम के अनुसार ही बनी रही। प्रान्तों में अवश्य ही उत्तरदायी स्वायत्त शासन स्थापित हुआ जिसने तत्कालीन नेताओं को सत्ता का रसास्वादन कराया। इस प्रकार उत्तरदायी शासन पद्धति ने प्रजातन्त्र के नाम पर शासक दल के सभी अंगों को, कांग्रेस हाई कमाण्ड को प्रान्तीय मन्त्रिमण्डलों पर, मन्त्रियों को व्यवस्थापिका के दल-सदस्यों पर और व्यवस्थापिका के दल सदस्यों को प्रशासन के अधिकारियों पर शक्ति प्रयोग का स्वाद कराया। इस अनुभव से उन्होंने यह भी जान लिया कि संसदात्मक पद्धति की कार्यपालिका द्वारा वे किस प्रकार अपनी शक्ति का प्रयोग बिना किसी अवधि के उस समय तक कर सकते हैं जब तक कि वे येन-केन-प्रकारेण व्यवस्थापिका के लिए चुनाव जीतकर उसमें बहुमत-प्राप्त करने में सफल हो जाते हैं। इसी अनुभव में उन्हें यह भी ज्ञान हो गया कि केन्द्रीय अधिकारी बनकर संसदीय प्रणाली के कारण किस प्रकार दलतन्त्र का प्रयोग करके सघातक शासन पद्धति के उपकरणों को निष्प्रभावी बनाकर प्रान्तों पर असीमित एवं अनियन्त्रित सभा का प्रयोग किया जा सकता है और इस काल ने उन्हें यह भी विदित करा दिया कि संसदात्मक शासन प्रणाली प्रधानमन्त्री को जितनी शक्तियाँ देती है वे संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति की शक्तियों से कहीं अधिक होती है।

¹ Joint Committee on Indian Constitutional Reforms, Vol I, Part 1, 1934, p. 7.

² Ibid., p. 107.

भारत में संसदीय प्रणाली अपनाये जाने के कारण

(THE ARGUMENTS FOR THE ADOPTION OF PARLIAMENTARY SYSTEM IN INDIA)

सन् 1940 के दशक के उत्तरार्द्ध में मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति की पृष्ठभूमि इतनी बन चुकी थी कि भारतीय राजनीतिक नेताओं को उस पद्धति के अन्तर्गत सत्ता का अनुभव इतना मोहक लगा और दशाएँ ऐसी थी कि अन्य पद्धति या उस पद्धति के प्रतिकूल गम्भीरता से सोचा भी नहीं जा सकता था। फलतः 12 अगस्त, 1946 को गठित अन्तरिम सरकार इसी पद्धति के अनुसार बनी और उसी अवस्था को भारत स्वतन्त्रता अधिनियम, 1947 ने दृढ़ किया। संविधान सभा की संघ सविधान समिति ने प्रारूप सविधान में इसी पद्धति को रखा और सविधान सभा ने इसी पद्धति को स्वीकार किया। सविधान सभा में इस पद्धति के पक्ष में मुख्य निम्नांकित तर्क दिये गये :¹

(1) यही शासन प्रणाली प्रजातन्त्रीय संविधान के गठन के साथ सर्वाधिक शक्तिशाली कार्यपालिका रखती है। इसी के परिणामस्वरूप इंग्लैण्ड की सरकार सभी परिस्थितियों में शक्तिशाली और स्थितिस्थापक सिद्ध हुई थी और ब्रिटिश संविधान के इसी गुण के कारण ब्रिटिश सरकार उन सभी कठिनाइयों का सफलतापूर्वक सामना कर सकी थी जिनका उस समय से पूर्व 150 वर्षों से उसे सामना करना पड़ा था। इन्हीं गुणों के कारण संयुक्त राज्य अमरीका के प्रमुख संविधान विशेषज्ञों सहित प्रत्येक व्यक्ति ने ब्रिटिश प्रतिमान का अनुमोदन किया था।

(2) जब तक कार्यपालिका और व्यवस्थापिका में निकटवर्ती सम्बन्ध नहीं होता, लूट पद्धति (Spoil System) होना निश्चित था।

(3) ऐसे निकटवर्ती सम्बन्ध के बिना ससद ससदात्मक दिशा में नहीं चल सकती थी और कार्यपालिका दूसरी दिशा में। एक नवजात प्रजातन्त्र आधुनिक दशाओं में ऐसी स्थिति का निर्वाह करने में सक्षम नहीं हो सकता था।

(4) संसदीय कार्यपालिका पद्धति इस देश की परिस्थितियों के अनुकूल थी। केन्द्र में अध्यक्षतात्मक पद्धति की स्थापना करके देशी राज्यों में क्या किया जाता? क्या उनके शासकों को पुनः वास्तविक कार्यपालिका शक्ति दे दी जाती? यह समय की प्रवृत्तियों के विरुद्ध होता। यह समस्या भारतीय राज्यों में दुर्गम्य कठिनाई उत्पन्न कर देती।

(5) उस समय से पूर्व 100 वर्षों से भारतीय सामाजिक जीवन ब्रिटिश संवैधानिक विधि की परम्पराओं से ही बन रहा था। जहाँ तक प्रान्तों का सम्बन्ध था कुछ वर्षों से वहाँ संसदात्मक सरकारें ही कार्य कर रही थी। हम उसके अभ्यस्त हो गये थे।

भारत के लिए शासन प्रणाली के स्वरूप पर विचार करते समय संविधान सभा में वाद-विवाद के दौरान दो प्रश्न उठाये गये :

(1) लोकतन्त्रीय संवैधानिक ढाँचे के अन्तर्गत सबल कार्यपालिका किस प्रकार बनायी जा सकती है? (2) किस प्रकार की कार्यपालिका देश की परिस्थितियों के अनुकूल है? इन प्रश्नों के सम्बन्ध में अपने विचार प्रकट करते हुए श्री के० एम० मुशी ने कहा।

“शक्तिशाली और लोकपूर्ण सरकार इंग्लैण्ड में विद्यमान है क्योंकि कार्यपालिका शक्ति मन्त्रिमण्डल में निहित है, जो निम्न सदन के बहुमत पर आधारित है। इस निम्न सदन को संविधान द्वारा वित्तीय शक्तियाँ प्राप्त हैं। फलस्वरूप यह विधानमण्डलीय बहुमत का शासन है, जो मन्त्रिमण्डल में अपने नेताओं का समर्थन करता है और यही मन्त्रिमण्डल राज्यों को

¹ Constituent Assembly Debates, 10 December, 1948, pp. 984-86.

परामर्श प्रदान करता है। इस प्रकार राज्य को दल से बाहर एवं ऊपर रखा गया है। राजा, राज्य का प्रधान और सविधान के निष्पक्ष गौरव का प्रतीक बन गया है। इंग्लैंड की सरकार प्रत्येक परिस्थिति में शक्तिशाली एवं लोचपूर्ण पायी गयी है।¹

“इसके साथ ही हमें एक और महत्वपूर्ण तथ्य को भूलना नहीं चाहिए कि गत सौ वर्षों में भारतीय सार्वजनिक जीवन इंग्लैंड की संवैधानिक विधि की परम्पराओं से संचालित होता रहा है। हमसे अधिकार ने ब्रिटिश शासन प्रणाली को सर्वोत्तम माना है और गत तीस-चालीस वर्षों में इस देश के शासन में अशत उत्तरदायी सरकार का संचालन धीरे-धीरे प्रारम्भ कर दिया गया था। हमारी संवैधानिक परम्पराएँ संसदीय बन गयी हैं और इस समय हमारे प्रान्तों का शासन अंग्रेजी ढाँचे के अनुसार चल रहा है। आज भारतीय अधिराज्य एक पूर्णरूपेण संसदीय सरकार के रूप में कार्य कर रहा है। इतने अनुभव के बाद हम परम्परा को तोड़कर नवीन प्रयोग क्यों करें ?²

भारत में संसदीय प्रणाली अपनाये जाने के कारणों की शव परीक्षा

(POSTMORTEM OF THE ARGUMENTS FOR THE PARLIAMENTARY SYSTEM IN INDIA)

यदि उपर्युक्त तर्कों की गम्भीरता से शव परीक्षा की जाय तो उनके औचित्य का मूल्यांकन हो जायेगा। क्या संसदात्मक प्रणाली सदैव एक अत्यन्त शक्तिशाली कार्यपालिका देती है ? तृतीय और चतुर्थ गणतन्त्र काल में फ्रांस में ऐसा नहीं था। आस्ट्रेलिया और कनाडा में सदैव ऐसा नहीं रहा और न भारत में सन् 1964 से 1970 तक ऐसा पाया गया। यहाँ इस समय भी ऐसा नहीं है। फिर, क्या कार्यपालिका का अत्यन्त शक्तिशाली होना वांछनीय है ? सन् 1971 के निर्वाचन के पश्चात् भारत में जो कुछ हुआ, विशेषकर आपात स्थिति की उद्घोषणा एवं उस काल के कुछ क्रियाकलाप इसे ऐसा सिद्ध नहीं करते। इस शताब्दी के तृतीय और चतुर्थ दशक की इटली और जर्मनी में मुसोलिनी और हिटलर ने जो कुछ किया वह भी यही प्रकट करता है। यह भी नहीं कहा जा सकता है कि ब्रिटेन उस समय से पूर्व 150 वर्षों में अपनी सभी कठिनाइयों का सामना सफलतापूर्वक कर सका है। क्या आयरलैंड का पृथक्करण और भारत, बर्मा, श्रीलंका, आदि की स्वतन्त्रता ब्रिटेन की सफलता का ही प्रमाण है ? प्रतीत तो यह होता है कि आयरलैंड का पृथक्करण ब्रिटेन की संसदात्मक पद्धति के अन्तर्भूत दोषों के कारण हुआ है। फिर संयुक्त राज्य अमरीका अपनी किन कठिनाइयों का सामना करने में सफल नहीं हुआ ? क्या वह विश्व का सर्वाधिक शक्तिशाली राष्ट्र अपनी कठिनाइयों का सफलतापूर्वक सामना न कर सकने के कारण हो सका है ? या उनसे पलायन किया है ? ब्रिटिश पद्धति ब्रिटेन की उपज है और ब्रिटेन में ही सफलता, वह भी पूर्ण नहीं प्राप्त कर सकी है। शक्ति लिप्ता वाले राजपुरुषों और उन लेखकों ने जिन्होंने इस पद्धति के दोषों का पूर्वज्ञान न हो सका था, इसका अनुमोदन किया है। अब कुछ अनुभवी ब्रिटिश राजपुरुष भी इसमें सुझार का सुझाव देने लगे हैं।³ यदि ब्रिटेन राजपद के मोहक प्रभाव से प्रभावित न होता और एक गणतन्त्रात्मक पद्धति अपनाये होता तो सम्भवतः उसने संसदात्मक कार्यपालिका पद्धति भी परिवर्तित कर ली होती।

यह सत्य है कि अध्यक्षात्मक शासन पद्धति में कार्यपालिका का व्यवस्थापिका पर पूर्ण नियन्त्रण नहीं होता और इससे दोनों के दृष्टिकोणों में कभी-कभी मतभेद होने की सम्भावना बनी रहती है। संयुक्त राज्य अमरीका में यदा-कदा ऐसा हुआ भी है। पर वह इतना हानिकर कभी भी

¹ एम० बी० पायली, भारतीय संविधान, 1975, पृ० 150-51।

² B. Wodrow, *Turn Again, West Minister*, 1973, p 69, 246, 248, 251.

सिद्ध नहीं हुआ जितना कि छठ लेखकों द्वारा आशंका की गयी है। इसके विरुद्ध वहाँ इसी कारण न्यायपालिका की स्वतन्त्रता और नागरिक अधिकारों की रक्षा हुई, जनमत राजनीतिक रूप से अधिक प्रबुद्ध तथा प्रभावी बना है, प्रशासन पर व्यवस्थापिका का नियन्त्रण वास्तविक बना है और भृत्यवर्ग प्रभुत्वपूर्ण नहीं बन पाया है। ब्रिटेन में संसदीय शासन के आवरण में मन्त्रिमण्डल वास्तविक शासक बन गया है और उसमें भी प्रधानमन्त्री की स्थिति इतनी प्रधान हो गयी है कि यह कहा जाने लगा है कि इसकी शक्तियाँ ब्रिटिश इतिहास के सर्वाधिक अधिनायकवादी राजाओं की शक्तियों के समान निरकुश हो गयी हैं। व्यवस्थापिका मन्त्रिमण्डल का पञ्जीकरण कार्यालय हो गया है, वह प्रशासन पर समुचित नियन्त्रण नहीं कर पाती तथा मन्त्रिमण्डल की 'आड़ में' भृत्यवर्ग प्रभुत्वपूर्ण बनता जा रहा है। यह कहना कि नवजात-प्रजातन्त्र कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के मध्य के मतभेद का निर्वाह सफलतापूर्वक नहीं कर पाता, एक व्यक्तिपरक धारणा है। सम्भवतः राष्ट्रीय भावना से ओत-प्रोत इस काल में ऐसा मतभेद होता ही नहीं, और यदि होता भी तो वह राष्ट्रीय हित में होता।

यह तर्क कि संसदीय शासन प्रणाली इस देश की परिस्थितियों के अनुकूल है, नितान्त असत्य है। जैसे पहले उद्धृत किया जा चुका है, माॅण्ट फोर्ड तथा साइमन आयोग प्रतिवेदन और ब्रिटिश संसद की संयुक्त समिति सभी का यह मत था कि भारत की परिस्थितियाँ संसदात्मक शासन प्रणाली के उपयुक्त नहीं थी। यह कहना भी उचित नहीं है कि हमारा सार्वजनिक जीवन सन् 1948 के सौ वर्ष पूर्व में ब्रिटिश संवैधानिक परम्पराओं से बन रहा था और प्रान्तों में उनके कार्य-करण से हम उनसे अभ्यस्त हो गये थे। वस्तुतः सन् 1919 के सुधारों के पूर्व भारत में कभी सिद्धान्त रूप में भी संसदात्मक शासन पद्धति नहीं रही और उन सुधारों का कार्यकरण भी व्यवहार में इस पद्धति के अनुकूल नहीं रहा। हम कितने आत्म अश में इस पद्धति के अभ्यस्त हुए थे, यह इसी बात से प्रकट हो जाता है कि हम निर्विवाद रूप में यह भी न समझ सके कि इस पद्धति में राज्य प्रधान की क्या भूमिका होती है और मन्त्रिमण्डलीय संयुक्त उत्तरदायित्व का क्या अर्थ होता है? हमें प्रथम के बारे में संवैधानिक सशोधन करना पड़ा, जबकि ब्रिटेन में सम्बन्धित स्थिति अभिसमयों द्वारा ही बनी है और उन्हीं पर आधारित है। यही नहीं, हमारे राजनीतिक नेता, चाहे वे शासन पक्ष के हों या प्रतिपक्ष के, अब भी राष्ट्रपति से ऐसी अपेक्षाएँ करते हैं जो इस शासन पद्धति के अन्तर्गत एक राज्य प्रधान से नहीं की जानी चाहिए और हमारा राष्ट्रपति भी कभी-कभी ऐसी बातें करता है जो उसे अपने पद की दृष्टि से नहीं करना चाहिए। हमारे यहाँ दल-बदल तथा घटकवाद का नग्न रूप यह स्पष्ट सिद्ध करता है कि संसदात्मक शासन प्रणाली की स्वस्थ परम्पराओं से अभ्यस्त होना तो दूर की बात है, हम सम्मान भी नहीं करते।

संसदीय सरकार की पद्धति को अपनाने के उपर्युक्त कारण न तो उपयुक्त ही हैं और न यह प्रतीत होता है कि उन्हीं के कारण इस पद्धति को अपनाया गया है। वास्तविक कारण कुछ और ही हो सकते हैं और उनको हम अब तक इसलिए समझ नहीं पाये हैं कि प्रत्येक नेता को हम महापुरुष मानते हैं और अवतारवादी धार्मिक विचारधारा के अनुयायी होने के कारण उनमें देवत्व के दर्शन करते हैं। हम जेरमी बेन्थम की तरह यह नहीं सोचते कि नियम रूप में मनुष्य अपने स्वार्थ से प्रेरित होता है और अपने स्वार्थ में ही कार्य करता है। राजनीतिज्ञ भी मूल रूप में हमारे समान मनुष्य हैं और उनमें भी स्वार्थ भाव है। वह शक्ति चाहते हैं और अन्त तक उसे अपने हाथ में रखना चाहते हैं। अध्यक्षतात्मक सरकार में कार्यपालिका शक्ति उतनी प्रबल नहीं होती जितनी कि हमारे तत्कालीन नेता चाहते थे और अमरीका की परम्परा के कारण वह उतने समय तक एक व्यक्ति के करो में रह भी नहीं सकती थी जितने कि व्यवस्थापिका का समर्थन पाते रहने पर, जिसकी कि उस समय अनेक दशान्दियों तक आशा थी; संसदात्मक पद्धति में। अध्यक्षतात्मक

पद्धति में कार्यपालिका शक्ति संसदात्मक पद्धति के समान विस्तृत भी नहीं होती, उसमें वह सीमित तो होती है। साथ ही एक ही व्यक्ति और वह भी नियन्त्रित रूप में ही उसका प्रयोग कर सकता है। इसके विरुद्ध संसदात्मक पद्धति में कार्यपालिका शक्ति असीमित और अनियन्त्रित ही नहीं होती, मन्त्री के रूप में शासक दल के अधिकांश प्रभावशाली व्यक्ति उसके उपभोग में भाग ले सकते हैं। संविधान निर्माण के साथ बहुमत दल के प्रायः सभी प्रभावशाली नेता या तो मन्त्री थे या बनने की आशा करते थे, और इसलिए उन्होंने अपने स्वार्थ में इस पद्धति को अपनाया।

भारत में संसदीय प्रणाली का व्यावहारिक पहलू

(EMERGING POLITICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF
PARLIAMENTARY SYSTEM IN INDIA)

विश्व में लोकतन्त्र का कोई सार्वदेशिक रूप नहीं है। लोकतन्त्र एक देश से दूसरे देश में भिन्न है। यहाँ तक कि एक ही प्रकार की शासन प्रणाली में भी भिन्नता है। कही यह भिन्नता बड़ी होती है और कही छोटी, परन्तु एक ऐसी शासन प्रणाली सब जगह ठीक एक-सी नहीं होती।

हमने भारत में संसदीय लोकतन्त्रात्मक शासन प्रणाली अपनायी है। यह धारणा सही नहीं है कि हमने ब्रिटिश शासन प्रणाली का अनुकरण किया है। यह सच है कि हमारी लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था पर ब्रिटिश शासन प्रणाली का प्रभाव है परन्तु यह ब्रिटिश शासन प्रणाली की अनुकृति नहीं है। यह सम्पूर्ण रूप से हमारी अपनी व्यवस्था है जो कि विश्व के अन्य देशों में प्रचलित नहीं है। श्यामलाल शकधर के शब्दों में, “ब्रिटिश सरकार से विरासत में हमें जो कुछ मिला और हमारी अपनी जो परम्पराएँ हैं, उन्हें लेकर हमने अपना संविधान बनाया। इसमें हमने अन्य देशों के अनुभवों का भी लाभ उठाया है। हमारी संसदीय पद्धति हम पर किसी देश द्वारा थोपी नहीं गयी है। यह पद्धति हमने और हमारे नेताओं ने, जो बहुत प्रतिभाशाली, विद्वान और राजनीतिज्ञ थे, अपनी इच्छा से अपनायी।”¹

हमारी राजनीतिक व्यवस्था की कुछ मूल बातें ये हैं कि हमारा संविधान लिखित है जिसमें राज्य के विभिन्न अंगों के कृत्यों तथा शक्तियों की परिभाषा दी गयी है तथा उनका सीमांकन किया गया है, हमारा संविधान सघातक तथा इसका स्वरूप गणराज्य का है और उसमें पिछड़ी अर्थव्यवस्था तथा विकासशील समाज की सामाजिक-आर्थिक आवश्यकताओं का उल्लेख है। ये सभी बातें ब्रिटेन की व्यवस्था से मेल नहीं खाती क्योंकि ब्रिटिश संविधान अलिखित है, एकात्मक है और राजतन्त्रात्मक है। लिखित संविधान होने के कारण भारतीय संसद की प्रणाली तथा व्यवहार पर कुछ प्रतिबन्ध लगते हैं।

ब्रिटेन में संसद द्वारा पारित किसी भी कानून को कही भी, यहाँ तक कि न्यायालय में भी चुनौती नहीं दी जा सकती है। कोई भी व्यक्ति न्यायालय में जाकर यह नहीं कह सकता कि यह कानून एक अवैध कानून है और इसे रद्द किया जाना चाहिए। ब्रिटिश संसद इस हद तक सर्वोच्च है कि वह किसी भी प्रकार का कानून बना सकती है। एक बार एक लेखक ने कहा था कि ब्रिटिश संसद ऐसा कानून भी बना सकती है कि सभी बूढ़े लोगो को टेम्स नदी में डुबो दिया जाये। वहाँ कोई भी कानून पारित कि जा सकता है, वह वैध होगा और लागू भी होगा। यह बातें और हैं कि इसके बाद वह संसद रहे या न रहे। ब्रिटिश संसद को इतना अधिकार प्राप्त है। भारत में संसद कानून बनाती है परन्तु कुछ विशिष्ट परिस्थितियों में उनके द्वारा बनाये गये कानूनों को न्यायालय में चुनौती दी जा सकती है कि वह संविधान के अधिकार-क्षेत्र का उल्लंघन तो नहीं करता है।

¹ श्यामलाल शकधर, भारतीय संसद (नई दिल्ली, 1978), पृ० 11।

ब्रिटेन में एकात्मक शासन प्रणाली है जबकि हमारे देश में संघीय प्रणाली है। संसद और विधानसभाओं में शक्तियाँ विभाजित हैं। कुछ ऐसे विषय हैं जिन पर कानून बनाने का केन्द्र को एकमात्र अधिकार है। राज्य और केन्द्र एक-दूसरे के अधिकार-क्षेत्र का उल्लंघन नहीं कर सकते। यदि केन्द्र राज्य के अन्तर्गत आने वाले किसी विषय पर कानून बनाये तो इस बारे में निर्णय हेतु न्यायालय में चुनौती दी जा सकती है।

ब्रिटेन में राजा का पद पैतृक है जबकि भारत में निर्वाचित राष्ट्रपति होता है। प्रार्थना, अध्यक्ष का जुलूस, 'मेम' का प्रयोग तथा अन्य रीतियों जैसे ब्रिटिश संसद की कार्यवाहियों से सम्बन्धित समारोह तथा राजचिह्नो को भारत में कभी भी नहीं अपनाया गया। स्वतन्त्रता से पहले दिनों में केन्द्रीय विधान सभा के पीठासीन अधिकारियों द्वारा पहने जाने वाले औपचारिक 'रोब' और 'विग' का भी अध्यक्ष मावलकर द्वारा, जब वह अध्यक्ष बने तो, बहिष्कार कर दिया गया। विधायी कार्य के सम्बन्ध में यह बात ध्यान देने योग्य है कि भारत की विधायी प्रणाली में विधेयक पर विचारार्थ 'कमेटी ऑफ दि होल हाउस' जैसी कोई व्यवस्था नहीं है। न ही ब्रिटेन की भाँति स्थायी सदस्यों वाली विधेयकों सम्बन्धी स्थायी समितियाँ हमारे यहाँ होती हैं। इनके स्थान पर हमारे यहाँ सदन की तदर्थ प्रवर समितियाँ अथवा सदन के दोनों सदनों की संयुक्त समितियाँ होती हैं जो विशेष विधेयकों के लिए विशेष रूप से नियुक्त की जाती हैं। हमारे यहाँ शुरू से ही वित्तीय कार्य के निष्पादन के लिए 'कमेटी ऑफ वेज एण्ड मीन्स' या 'कमेटी ऑफ स्पेन्डिंग' जैसी कोई समिति नहीं है, जैसा यू० के० में अभी हाल तक व्यवस्था थी।

ब्रिटेन में प्रचलित प्रथा के कुछ मामलों में परे हटने के अलावा, भारतीय संसदीय प्रणाली में अनेक नयी प्रथाएँ अपनायी गयी हैं—(क) निर्धारित समय सारणी के अनुसार कार्य-संचालन, (ख) सदन में दिये गये आश्वासनों अथवा वचनों पर अनुवर्ती कार्यवाही, कम-से-कम इन दो महत्वपूर्ण नयी दिशाओं में कार्य करने का श्रेय प्राप्त करने का दावा भारतीय संसद कर सकती है। कार्य मन्त्रणा समिति की तरह लोक सभा में सरकारी आश्वासनों सम्बन्धी समिति भी भारत में पूर्णतया नवीन व्यवस्था है। यह समिति इस बात का ध्यान रखती है कि क्या मन्त्रियों द्वारा दिये गये आश्वासनों तथा वचनों का उचित समय में तथा सभा द्वारा वांछित ढंग से पालन हो गया है। 'ध्यान दिलाने वाली सूचना' भारतीय संसदीय प्रणाली की एक अन्य उल्लेखनीय नवीन व्यवस्था है। इसके माध्यम से सदस्य अविलम्बनीय लोक-महत्व की अचानक घटने वाली घटना की ओर सरकार का ध्यान आकर्षित करते हैं तथा उस पर सरकार की नीति का पता लगाते हैं।

भारत संसद की प्रणाली तथा व्यवहार बदलती परिस्थितियों की अनिवार्यताओं तथा बढ़ते हुए कार्यों को बेहतर ढंग से करने के अच्छे तरीके, खोज निकालने के परिणामस्वरूप लगातार विकसित हो रहे हैं। हमारा दृष्टिकोण व्यावहारिक है। यद्यपि हमारी प्रक्रियाएँ संसदीय प्रणाली के विश्वव्यापी मूलभूत सिद्धान्तों के अनुकूल रही हैं फिर भी हमने आगे बढ़ते हुए जहाँ आवश्यक हुआ, फेर-बदल करके तथा नयी प्रक्रियाएँ अंग्राने में कभी हिचकिचाहट महसूस नहीं की। 23 अगस्त, 1975 को पीठासीन अधिकारियों के सम्मेलन में विचार व्यक्त करते हुए लोकसभा अध्यक्ष ने कहा था कि "संसदीय संस्था, मानव निर्मित अन्य संस्थाओं की भाँति सदैव विकासशील रहती है जबकि इसके मूल्य, जिनकी यह प्रतीक है तथा इसके मूलभूत सिद्धान्त सर्वदा मान्य रहते हैं, इनकी कार्य-पद्धतियों तथा प्रक्रियाओं को, बदलती परिस्थितियों तथा समय की तात्कालिक आवश्यकताओं के अनुकूल बनाना होता है। जो कोई भी हमारे विधानमण्डलों की प्रक्रियाओं से कुछ भी परिचित है, वह जानता है कि हमें 'वेस्टमिनिस्टर' की तथा स्वतन्त्रता से पूर्व के दिनों की अपनी प्रक्रियाओं से कितना आगे बढ़ आये हैं.....।"

संसदीय प्रणाली का भारतीय प्रतिमान (मॉडल) : 1980-90 के दशक में

अवतरित भारतीय राजनीतिक व्यवस्था

(INDIA'S PARLIAMENTARY MODEL - THE EMERGING POLITICAL SYSTEM IN THE EIGHTIES AND NINETIES)

लॉर्ड ब्राडस ने अपनी पुस्तक 'मॉडर्न डेमोक्रेसीज' में एक अध्याय का शीर्षक 'व्यवस्थापिकाओं का पतन' (Decline of Legislatures) रखकर यह सकेत दिया है कि बीसवीं सदी में व्यवस्थापिकाएँ अपने गौरवपूर्ण उन्नीसवीं सदी के अतीत से कहीं नीचे गिर गयी हैं। ब्राडस ने अपनी पुस्तक के दूसरे अध्याय में 'व्यवस्थापिकाओं का रोग विज्ञान' (Pathology of Legislatures) में उन रोगों व कारणों की खोज का प्रयास किया है जिससे व्यवस्थापिकाएँ पीड़ित होकर पतन की ओर जा रही हैं। आज अबसर सुनने में आ रहा है कि संसदों का युग लद गया है, नीकरशाही की विजय हो रही है और कार्यपालिका या कैबिनेट की तानाशाही स्थापित हो चुकी है।

के० सी० ह्वीयर ने अपनी पुस्तक 'लेजिस्लेचर' में यह बताने का प्रयास किया है कि व्यवस्थापिकाओं का पतन इनके कई पहलुओं से सम्बन्धित हो सकता है, जैसे : (i) क्या व्यवस्थापिकाओं की शक्ति में ह्रास हुआ है ? (ii) क्या व्यवस्थापिकाओं की कार्यक्षमता में कमी आ गयी है ? (iii) क्या व्यवस्थापिकाओं के प्रति जन सम्मान नहीं रहा है ? (iv) क्या व्यवस्थापिकाओं में जनता की रुचि कम हुई है ? (v) क्या विधायकों के व्यवहार के स्तर में गिरावट आयी है ? (vi) क्या व्यवस्थापिकाओं का पतन अन्य सामाजिक और राजनीतिक संस्थाओं का विशेषकर कार्यपालिका, राजनीतिक दलों या संगठित पेशेवर व हित समूहों के मुकाबले में हुआ है ?

अगर व्यवस्थापिकाओं का वर्तमान सदी में उनके स्थान और कार्यप्रणाली का सामान्य सर्वेक्षण किया जाय तो कुछ महत्वपूर्ण अपवादों को छोड़कर यही स्पष्ट होगा कि व्यवस्थापिकाओं की, कुछ महत्वपूर्ण पहलुओं में, विशेषकर कार्यपालिका की शक्तियों के सन्दर्भ में काफी अवनति हुई है। वर्तमान शताब्दी का एक लक्षण और प्रवृत्ति यह रही है कि राजनीतिक संस्थाओं का विकास इस तरह हो रहा है जिससे कार्यपालिका शक्ति में अभूतपूर्व वृद्धि हो गयी है। इनमें विश्व-युद्धों की आशकाओं, आर्थिक संकटों, सामूहिक समाजवादी या लोक कल्याणकारी नीतियों को अपनाने और अन्तर्राष्ट्रीय तनाव के बराबर बने रहने का काफी योगदान है। अब कार्यपालिकाएँ अनेक ऐसे कार्य करने लग गयी हैं जो वे पहले नहीं करती थीं। कार्यपालिका की शक्तियों में अभूतपूर्व वृद्धि के सामान्य कारण हैं।

- (i) कार्यपालिका के कार्यों में अभूतपूर्व वृद्धि,
- (ii) प्रदत्त व्यवस्थापन की प्रथा का बढ़ता हुआ प्रयोग,
- (iii) रेडियो व दूरदर्शन का वाद-विवाद के मंच के रूप में विकास,
- (iv) व्यावसायिक, व्यापारिक संगठनों व हित समूहों का विकास,
- (v) विशेषज्ञों की परिपक्व और सलाहकार समितियों का विकास,
- (vi) सेनाओं पर नियन्त्रण, युद्ध और संकट,
- (vii) चिन्ता के युग की मन-स्थिति या मनोवृत्ति,
- (viii) विदेशी सम्बन्धों की प्रधानता व अन्तर्राष्ट्रीय तनाव,
- (ix) सकारात्मक राज्य का उदय,
- (x) बड़े-बड़े अनुशासित दलों का विकास।

संसदीय शासन प्रणाली के आधारभूत लक्षण हैं—प्रथम, राजनीतिक व्यवस्था की सम्पूर्ण शक्तियों का संसद में केन्द्रित रहना, द्वितीय, कार्यपालिका का व्यवस्थापिका के प्रति निरन्तर

उत्तरदायित्व; तथा तृतीय, प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल के अभिन्न भाग के रूप में ही शक्तियों का धारक होता है उससे अलग उसका कोई अस्तित्व नहीं होता है।

अगर इन तीनों बातों को व्यवहार में भारत के सन्दर्भ में देखा जाय तो लगेगा कि शक्तियों का केन्द्र अब संसद केवल सैद्धान्तिक दृष्टि से ही कही जा सकती है। इसी तरह मन्त्रिमण्डल का संसद के प्रति उत्तरदायित्व भी केवल औपचारिक ही रह गया है तथा प्रधानमन्त्री, मन्त्रिमण्डल के भाग के रूप में शक्तियों का धातक नहीं, अब मन्त्रिमण्डल प्रधानमन्त्री के हाथों की कठपुतली कहा जा सकता है। अब शक्ति का केन्द्र प्रधानमन्त्री बन गया है। इसलिए संसदीय शासन प्रणाली को अब 'प्रधानमन्त्री शासन-व्यवस्था' (Prime Ministerial Government) कहना अधिक उपयुक्त माना जाता है। अब संसद की सभी शक्तियाँ प्रधानमन्त्री की इच्छानुसार ही प्रयुक्त होती हैं। वास्तव में दल व्यवस्था के उद्भव के कारण आम चुनावों में मतदान प्रधानमन्त्री या विरोधी दल के नेता (वैकल्पिक प्रधानमन्त्री) के इर्द-गिर्द होने लगा है। जहाँ द्विदलीय व्यवस्था है वहाँ तो यह बहुत कुछ स्पष्ट रहता है कि प्रधानमन्त्री के पद के दो विकल्पों में से एक का चुनाव करना है परन्तु विकासशील राज्यों में तो यह तथ्य और भी अधिक सत्य बन जाता है क्योंकि इन राज्यों में सामान्यतया प्रधानमन्त्री का विकल्प ही नहीं होता है और वर्तमान प्रधानमन्त्री को ही चुनना या नहीं चुनना होता है। इस रूप में प्रधानमन्त्री एक तरह से जन निर्वाचित-सा हो जाता है और इसी कारण वह शक्ति का केन्द्र बन जाता है। शायद इसीलिए रेमजे म्यूर ब्रिटिश प्रधानमन्त्री को 'निर्वाचित तानाशाह' की सजा देता है।

वास्तव में संसदीय शासन-व्यवस्थाओं में संसद के स्थान पर शक्तियों का केन्द्र प्रधानमन्त्री बनता जा रहा है। एकदलीय प्रधान व्यवस्था तथा द्विदलीय व्यवस्थाओं में प्रधानमन्त्री की शक्ति केन्द्र बनना समझ में आता है परन्तु बहुदलीय व्यवस्थाओं में भी प्रधानमन्त्री जब तक पद पर रहता है तब तक शक्ति का केन्द्र ही बना रहता है।

प्रधानमन्त्री में शक्ति का केन्द्रीयकरण बहुत कुछ दल के माध्यम से होता है। चूंकि प्रधानमन्त्री दल से अलग कुछ भी नहीं रहता है, अतः दल ही प्रधानमन्त्री को शक्तियुक्त बनाने का आधार प्रस्तुत करता है।

सन् 1980 के दशक में अवतरित भारतीय राजनीतिक व्यवस्था को निम्नलिखित बिन्दुओं से प्रकट किया जा सकता है :

(1) संसदीय राजनीति का ह्रास—ऐसा प्रतीत होता है कि इधर संसद का महत्व निरन्तर घटता जा रहा है। कुछ समय से विधि निर्माण के क्षेत्र में संसद का महत्व कम हो गया है और सरकार की निर्णय प्रक्रिया पर भी उसका उतना प्रभाव नहीं रहा है जितना पहले कभी था। संसद की स्थिति अब यह है कि वह न तो सरकार की त्रुटियों का जनता के सम्मुख भली प्रकार उद्घाटन कर सकती है, न सरकार की किसी नीति में बाधक बन सकती है और न उसे सतर्कता की स्थिति में रख सकती है। मन्त्रियों की ओर से भी संसद की कुछ-कुछ परोक्ष उपेक्षा होने लगी है। भारतीय संसद में अब दलीय अनुशासन से अप्रतिबन्धित खरी और निर्भीक समालोचना का सम्पुट नहीं पाया जाता। संसद में प्रतिपक्ष का प्रभाव क्षीण है, प्रतिपक्ष उतना मुखर, जागरूक, आत्मनिष्ठ और प्रबुद्ध नहीं है। आज संसद केवल सीमित सतर्कता की साधन रही है। नीतियों के निर्माण और संशोधन में संसद सशक्त मार्ग-दर्शन करने में अपने को असमर्थ पाती है। अब संसद का स्तर पहले जैसा प्रबल नहीं रहा है और वह सरकार को पहले की भाँति अनुशासित रखने में भी असमर्थ है।

(2) भारतीय प्रधानमन्त्री की अध्यक्षतात्मक भूमिका—यह कहना गलत नहीं होगा कि वस्तुतः राजनीतिक सत्ता के केन्द्र का दल और संसद से हटकर प्रधानमन्त्री के हाथों में स्थानान्तर-

रण हुआ है। यदि भारतीय प्रधानमन्त्री के चयन की परिवर्तित प्रक्रिया की ओर ध्यान दें यह अब व्यवहार में अध्यक्षात्मक पद्धति के समरूप हो गयी है। संवैधानिक दृष्टि से अमरीका राष्ट्रपति का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से एक 'राष्ट्रपतीय निर्वाचक मण्डल' द्वारा किये जाने की व्यवस्था है, जो अब व्यवहार में प्रत्यक्ष निर्वाचन पद्धति में परिवर्तित हो गयी है। इसी प्रकार भारत में मतदाता पहले संसद के सदस्यों को चुनते हैं और तत्पश्चात् संसदीय बहुमत दल का नेता प्रधानमन्त्री का निर्वाचन करता है जिसे राष्ट्रपति औपचारिक रूप से प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त करता है। परन्तु अब अमरीकी राष्ट्रपति की भाँति भारत का प्रधानमन्त्री भी रूप से मतदाताओं द्वारा अपने प्रभावक व्यक्तित्व, कुशल नेतृत्व, लोक-कल्याणकारी नीतियों, ठोस उपलब्धियों के आधार पर चुना जाने लगा है। भारत के आम चुनाव प्रधानमन्त्री के चुन कहे जा सकते हैं। मन् 1952, 1957 एवं 1962 में पण्डित नेहरू एवं 1971 तथा 1980 श्रीमती गांधी के कार्यकाल में आम निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से केवल नेता के आधार पर होते थे। दिसम्बर 1984 का चुनाव भी वस्तुतः प्रधानमन्त्री का ही चुनाव था। मतदाताओं के राजीव गांधी का कोई सटीक विकल्प ही नहीं था। चुनाव के द्वारा राजीव गांधी को जनता (Mandate) प्रदान करना था। इस निर्वाचन प्रक्रिया के कारण प्रधानमन्त्री अब संसद के सैद्धान्तिक रूप से उत्तरदायी होने के स्थान पर व्यवहार में अमरीकी राष्ट्रपति की भाँति प्रत्यक्ष रूप से मतदाताओं के प्रति अपने को उत्तरदायी समझने लगे हैं। 1989 का चुनाव भी राजीव गांधी अथवा वी० पी० सिंह के मध्य चयन का चुनाव बनकर रह गया था।

श्रीमती गांधी की कार्यशैली से यह विदित होता है कि वे अपने समस्त कार्यालयी अधिकारों एवं संरक्षण बाँटने की व्यापक शक्तियों की दृष्टि से भी व्यवहार में अमरीकी राष्ट्रपति के समतुल्य अध्यक्षात्मक भूमिका का परिपालन कर रही थीं। तथ्य तो यह है कि सभी कार्यवाहक शक्ति अब संसद के हाथों में नहीं रही और न ही मन्त्रिमण्डल के हाथों में रही है, अब प्रधानमन्त्री के हाथों में केन्द्रित हो गयी है। प्रधानमन्त्री का सचिवालय शासनतन्त्र का स्तंभ बन गया है। भारत में अधिकांश महत्वपूर्ण निर्णयों का स्रोत 'प्रधानमन्त्री सचिवालय' ही है और ऐसा कहते हैं कि नीति निर्माण में मन्त्रिमण्डल के वजाय प्रधानमन्त्री अपने विशिष्ट सलाहकारों पर अधिक भरोसा करते हैं। श्रीमती गांधी अपनी कैबिनेट में मन्त्रियों को रखने, उनके विभाग परिवर्तन करने या उन्हें हटाने के सम्बन्ध में अमरीकन राष्ट्रपति के समान शक्तिशाली अध्यक्षात्मक भूमिका का निर्वाह कर रही थीं।

यदि सूक्ष्म दृष्टि से भारत की उभरती हुई राजनीतिक व्यवस्था का विश्लेषण किया जाये तो यह विदित होता है कि भारत के प्रधानमन्त्री की अध्यक्षात्मक भूमिका बड़ी तीव्रता से विकसित हो रही है। प्रधानमन्त्री की व्यापक शक्तियाँ, उसके चयन की परिवर्तित प्रक्रिया, कैबिनेट का संगठन, कैबिनेट सहयोगियों से उसके सम्बन्ध एवं निर्णयविधि, संसदीय उत्तरदायित्व के व्यवहार में अभाव, शक्तिशाली प्रधानमन्त्रीय सचिवालय के संगठन, अपने व्यक्तिगत विश्वासपात्र सलाहकारों की नियुक्ति एवं विस्तृत कार्यपालकीय शक्तियों और संरक्षण बाँटने के व्यापक अधिकारों के कारण प्रधानमन्त्री के पद का 'अध्यक्षीकरण' होने लगा है। पण्डित नेहरू ने अनेक सूक्ष्म तरीकों से और श्रीमती गांधी ने बिना किसी झिझक के अध्यक्षीकरण की प्रक्रिया को आगे बढ़ाया। आज तो स्थिति यह है कि प्रधानमन्त्री की विशालतम शक्तियों के व्यावहारिक पहलू को देखते हुए उसे 'प्रेसीडेंट प्राइमिनिस्टर' (President Prime Minister) कहा जा सकता है।

भारतीय राजनीति के अध्येताओं के एल० कमल तथा राल्फ सी० मेयर ने कहा है कि "भारत की शक्ति व्यवस्था की धुरी तथा उसका शीर्ष प्रधानमन्त्री का पद है—जो कि दलीय संगठन, मन्त्रिपरिषद, संसद, राज्य सरकारों, देश के प्रमुख औद्योगिक घरानों, अर्थ-व्यवस्था तथा

सभी संस्थाओं की अपेक्षा न केवल अधिक शक्तिशाली है बल्कि वह उन सबका पथ-प्रदर्शन तथा निर्देशन भी करता है।”

कमल तथा मेयर की धारणा यह है कि भारत में शक्ति संरचना का एक सुस्पष्ट पिरामिड उभरा है और जो कि विगत 25 वर्षों से ज्यो-का-र्यो बना हुआ है (इस पिरामिड के दस घटक महत्व के क्रम में इस प्रकार हैं) :

(1) प्रधानमंत्री सचिवालय,

(2) टाटा-बिडला-साहू जैन जैसे उद्योगपति, बड़े भूपति जैसे सिन्धुवेव, चिमनभाई, राव-बीरेन्द्रसिंह,

(3) सदन सदस्य, प्रदेशाध्यक्ष, विश्व बैंक तथा अन्तर्राष्ट्रीय विकास कोष,

(4) विरोधी दल के नेता,

(5) विधायक, स्थानीय अधिकारी, अंग्रेजी के अखबार,

(6) मजदूर, छात्र, जातीय तथा धार्मिक संगठन,

(7) मध्यम दर्जे के व्यापारी, वकील, डॉक्टर तथा अध्यापक,

(8) संगठित कर्मचारी वर्ग,

(9) समाज के विपन्न-दीन-हीन वर्ग—हरिजन, गिरिजन, आदि।

(10) सारत उनका कहना यह है कि प्रधानमंत्री के पद को (जनता शासन को अपवाद के रूप में माना जाय) अभी तक किसी भी क्षेत्र से गम्भीर चुनौती नहीं मिली है तथा मोटे तौर पर अभी भी उसका वर्चस्व बना हुआ है।¹

(3) नौकरशाही की व्यवस्था का अभ्युदय—संसदीय शासन प्रणाली में कार्यपालिका की विशिष्ट प्रकृति के कारण मन्त्रिमण्डल की नौकरशाही पर निर्भरता इतनी बढ़ जाती है कि अनेक विचारक नौकरशाही को ही देश का वास्तविक शासक मानने लगते हैं। मन्त्रीगण प्रशासनिक ज्ञान की दृष्टि से सामान्यतया अनभिज्ञ रहते हैं जबकि लोक सेवकों में प्रशासनिक ज्ञान की विशिष्टता होती है। मन्त्री यद्यपि अपने विभाग के अध्यक्ष होते हैं किन्तु विभाग के वास्तविक अनुभवों और प्रशासनिक वारीकियों का उन्हें प्रायः ज्ञान नहीं होता है क्योंकि मन्त्री पद पर उनकी नियुक्ति राजनीतिक आधार पर होती है। मन्त्रियों का अधिकांश समय सदन, जनता एवं अन्य सामान्य सार्वजनिक समारोहों में ही लग जाता है। अतः मन्त्रिगण सभी प्रतिभाओं से युक्त होते हुए भी प्रशासनिक क्षेत्र में ‘नौसिखिये’ व ‘अविशेषज्ञ’ की तरह ही रहते हैं। दूसरी तरफ लोक सेवक प्रशासन से सम्बन्धित हर बात से सुपरिचित रहते हैं। उनके प्रशासन सम्बन्धी प्रशिक्षण और अनुभव उन्हें शासन कार्य का विशेषज्ञ बना देते हैं। उनकी नियुक्ति भी योग्यता के आधार पर होती है, उनका प्रशिक्षण होता है तथा वे स्थायी रूप से अपने पद पर बने रहते हैं। एक ही प्रकार का कार्य लम्बी अवधि तक करते रहने के कारण और अधिकाधिक प्रशासनिक अनुभव प्राप्त करने के उपयुक्त अवसरों के मिलते रहने के कारण, लोक सेवक विभागीय दांव-पेचों को भली-भांति समझने लगे। इससे उनकी श्रेष्ठता निखर जाती है और वे कार्यपालिका शक्ति के वास्तविक संचालक बनने की स्थिति में आ जाते हैं।

लॉर्ड हेवार्ट ने नौकरशाही की बढ़ती हुई शक्ति को ‘नयी तानाशाही’ कहा है। उनका कहना है कि “इस प्रवृत्ति ने इन विभागों को सदन से भी अधिक शक्तिशाली बना दिया है।” भारत जैसी संसदीय प्रणाली में नौकरशाही का मन्त्रियों पर प्रभाव और अधिक बढ़ गया है। राविंद सरकारों के कारण मन्त्रिगण अपनी कुर्सी तथा अस्तित्व की रक्षा के संकट से जूझते रहते हैं। उन्हें

¹ K. L. Kamal of Ralph C Meyer, *Democratic Politics in India* (Vikas, 1977), pp 176-77.

इन परिस्थितियों यानी (crisis of existence) के कारण विभागीय कार्य करने की फुर्सत नहीं मिलती। फलस्वरूप नौकरशाही के प्रभाव-क्षेत्र में वृद्धि हुई है।¹

संसदीय शासन प्रणाली में मन्त्रि-मण्डलीय उत्तरदायित्व का सिद्धान्त कार्य करता है मन्त्री संसद तथा लोकमत के प्रति उत्तरदायी होते हैं। समस्त कार्य लोक सेवक करते हैं किन्तु मन्त्रियों के उत्तरदायित्व की आड़ में करते हैं। यदि विभाग का काम ठीक चलता है तो श्रेय मन्त्री को मिलता है। यदि विभाग का कार्य ठीक नहीं चलता है तो इसका दोष भी मन्त्री को ही मिलता है। इस प्रकार जहाँ उत्तरदायित्व का प्रश्न है, अपने विभाग के लिए मन्त्री उत्तरदायी है। मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के कारण लोक सेवा के सदस्य सराद और जनता आलोचना से बच जाते हैं। नौकरशाही मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व के पीछे पल्लवित होती है।

भारत में उपनिवेशकालीन ब्रिटिश राज्य के युग में प्रशासन में नौकरशाही की शक्ति थी। ब्रिटिश शासन काल से ही भारतीय प्रशासन नौकरशाही प्रधान रहा है। आर्डे० सी० एस अफसरों का एक ऐसा हुजूम तैयार किया गया जो शक्ति और डण्डे के बल पर शासन तन्त्र गाड़ी खींचते रहे। स्वाधीनता के उपरान्त आर्डे० ए० एस० वर्ग के अफसरों की एक और पुर्न जमात खड़ी हो गयी जिसे कुशल और सक्षम प्रशासन का प्रतिरूप स्वीकार कर लिया गया हमारे समाज में आज भी स्तर और महत्व दोनों ही नौकरशाही से जुड़े हुए हैं। प्रत्येक महत्व, सांस्कृतिक और आर्थिक कार्यक्रम, यहाँ तक कि रचनात्मक संस्थाओं और कला एवं विज्ञान क्षेत्र के ही विकास और उन्नयन का कार्यभार नौकरशाही के हाथों में आ गया है।

हमारी व्यवस्था में नौकरशाही कितनी शक्तिशाली है, कतिपय उदाहरण दिये जा सकते हैं। सरदार पटेल के गृहमन्त्रीत्व काल में बी० पी० मेनन जैसे अफसर को देशी नरेशों से रियासत के एकीकरण करने सम्बन्धी वार्ता करने करने की सत्ता प्राप्त थी। जवाहरलाल नेहरू की नीति को प्रभावित करने में गिरजाशंकर वाजपेयी की भूमिका सर्वविदित है। टी० टी० कृष्ण माचारी जैसे वित्त मन्त्री को प्रभावित करने में, एच० एम० पटेल जो कि उस काल में सचिव थे, अत्यन्त शक्तिशाली थे। लक्ष्मीकान्त झा जैसे वरिष्ठ अधिकारी लालबहादुर शास्त्री की नीतियों पर छाये रहे।² शास्त्री के प्रधानमन्त्रीत्व काल में नीति सम्बन्धी समस्त पत्र-व्यवहार झा द्वारा ही किये गये थे। श्रीमती गांधी को भी० एन० हुसैन, टी० एन० धर, जी० पार्षदार्यों के० आर० नारायणन, आदि नीति सम्बन्धी विकल्प सुझाते रहे हैं। आज भी जिले में 'कलक्टर और गाँव में 'पटवारी' से अधिक कोई शक्तिशाली नहीं है। याने सम्पूर्ण व्यवस्था—ऊपर नीचे तक नौकरशाही के कन्धों पर टिकी हुई है।

(4) व्यवस्था की संरचनाओं में टकराहट की स्थिति—इस दशक में भारतीय व्यवस्था की विभिन्न संरचनाओं में तनाव और टकराहट की स्थिति उत्पन्न हुई है। संसद और सर्वोच्च न्यायालय, केन्द्र और राज्य, प्रधानमन्त्री और राष्ट्रपति, कार्यपालिका और सर्वोच्च न्यायालय, विपक्ष और सत्तारूढ़ दल, राज्यपाल और मुख्यमन्त्री के बीच में यदा-कदा तनाव, खिचावट टकराहट और विरोधी स्वर मुखरित हुए हैं। इन तनावों से जहाँ एक ओर व्यवस्था के स्थायित्व खतरा प्रतीत होता है वही दूसरी ओर इन संस्थाओं की 'स्वायत्तता' विकसित होने का भी लाभ है।

(5) व्यवस्था के विकल्प की खोज—सन् 1950-60 के दशक में हम संसदीय शासन को भारत के लिए श्रेष्ठतम शासन-व्यवस्था मानते थे। सन् 1970-90 के दशक में हम यह भ्रम टूट चुका है। अब हम यह नहीं कहते कि यही व्यवस्था हमारे लिए सर्वश्रेष्ठ है। तो आलोचक यह भी कहने लग गये हैं कि कहीं हमारी दुर्गति और आर्थिक पिछड़ेपन का संसदीय संस्थाएँ तो नहीं हैं? पिछले एक दशक से देश में शासन प्रणाली का कोई विकल्प हमारे समाजशास्त्री, राजनीतिशास्त्री और सविधानविद् लगे हुए हैं।

निष्कर्षतः भारतीय संसदीय व्यवस्था गतिशील है। इसका स्वरूप बदलता जा रहा है इसमें नित्य नये तत्व और प्रवृत्तियाँ उभर रही हैं।

1 "When parties are weak, divided, getting fragmented cabinets are unstable and Parties in Parliament are busy in manipulating the rise or fall of cabinets, bureaucracy is left free to accomplish whatever it sees fit" —C. P.

2 श्री झा को 'सुपर कैबिनेट' की सजा दी जाने लगी थी।

भारतीय राजनीतिक व्यवस्था का स्वरूप

[THE NATURE OF THE INDIAN POLITICAL SYSTEM]

राजनीतिक प्रक्रिया का घनिष्ठ सम्बन्ध राजनीतिक व्यवस्था के स्वरूप से रहा है। राजनीति की प्रक्रिया का सम्बन्ध अनेक वर्गों और संगठनों से रहता है—राजनीतिक दल, दबाव समूह, हित समूह, चुनाव-तन्त्र, लोकमत की अभिव्यक्ति के साधन, साम्प्रदायिक और गैर-साम्प्रदायिक गुटों, बुद्धिजीवियों, नौकरणाही और अभिजात्यवर्ग आदि-आदि से। ये ही वर्ग और संगठन देश विशेष की राजनीतिक व्यवस्था के स्वरूप को निर्धारित करते हैं। राजनीतिक प्रक्रिया का सामाजिक ढाँचे और मूल्यों को बदलने में बड़ा हाथ होता है और राजनीतिक व्यवस्था जनता को राजनीतिक प्रक्रिया में भाग लेने को प्रेरित करती है।

भारत में लोकतन्त्रीय राजनीतिक व्यवस्था के अन्तर्गत एक प्राचीन और बड़े विविधता-पूर्ण समाज का आधुनिकीकरण किया जा रहा है। भारत में समाज के विखण्डित ढाँचे में राजनीतिक संस्थाओं, मूल्यों और विचारों का प्रवेश हो रहा है। भारत जैसी अराजनीतिक समाज व्यवस्था में राजनीतिक केन्द्र की स्थापना हो रही है और समाज के विविध वर्गों को राज-व्यवस्था में स्थान दिया जा रहा है। राजनीतिकरण की बढ़ती हुई प्रवृत्ति के कारण अब तक जो गाँव, समाज, वर्ग और सम्प्रदाय राजनीतिक व्यवस्था से दूर रहे हैं वे भी इसके निकट आ रहे हैं।

राजनीतिक व्यवस्था से अभिप्राय (Meaning of Political System)

राजनीतिक व्यवस्था सामान्यतः व्यवस्थाओं की सीमाओं के पार, पर्यावरण से तथा परस्पर अन्तःक्रिया करने वाली उन संरचनाओं, प्रक्रियाओं तथा संस्थाओं का समुच्चय है जिसे राजनीतिक अन्तःक्रियाओं की इकाई या व्यवस्था कहा जा सकता है। इस व्यवस्था का निर्माण सार्वजनिक जीवन में भाग लेने वाले उन व्यक्तियों की क्रियाओं द्वारा होता है जो समाज के लिए नीति के निर्माण तथा उसके क्रियान्वयन से किसी प्रकार सम्बद्ध हैं। 'व्यवस्था' शब्द व्यापक है और उसमें सभी प्रकार की औपचारिक और अनौपचारिक प्रक्रियाएँ, अन्तःक्रियाएँ, प्रकाय, संरचनाएँ, मूल्य, आचार, आदि आ जाते हैं। राज-व्यवस्था समाज व्यवस्था की उप-व्यवस्था है। टेविड ईस्टन के अनुसार राजनीतिक व्यवस्था उन अन्तःक्रियाओं का नाम है जिनके माध्यम से समाज के लिए मूल्यों का साधिकार विनिर्धान किया जाता है। राज-व्यवस्था अपने पर्यावरण, उपव्यवस्थाओं द्वारा व्यवस्थाओं के प्रभाव या निवेश (input) ग्रहण करती है तथा उनको संपरिवर्तित (convert) करके निर्गत (output) में बदल देती है। उसका यह कार्य बाध्यकारी एवं प्राधिकृत होता है।

‘राजनीतिक व्यवस्था’ एक ऐसा शब्द है जिसने विगत वर्षों में अत्यधिक प्रचार है और इसका परिणाम यह हुआ कि उसने राज्य को मंच के शीर्षस्थ स्थान से हटा दिया है। ‘व्यवस्था’ एक ऐसा शब्द है जिससे हममें से अधिकांश परिचित हैं। इसका आशय कुछ तत्वों के समूहों में होता है जो आन्तरिक कार्य की प्रक्रिया में रहते हैं। व्यवस्था का सबसे निकट या परिचित उदाहरण जीव वैज्ञानिक व्यवस्था है जैसे कि मानव प्राणी। हम जानते हैं कि मानव शरीर के विभिन्न अंग हृदय, फेफड़े, यकृत सभी परस्पर निर्भर एवं सम्बन्धित हैं। इन अंगों के व्यवहार एवं इनके पारस्परिक प्रभाव में एक नियमितता है। इस प्रकार घड़ी, कार का इंजन एवं कंप्यूटर भी एक व्यवस्था ही है। सौर परिवार भी ‘व्यवस्था’ का एक उदाहरण माना जा सकता है। अतएव जब हम ‘व्यवस्था’ शब्द का प्रयोग करते हैं तो हमारा तात्पर्य परस्पर प्रभावी एवं परस्पर निर्भर अंगों की सम्पूर्णता से है जिसके व्यवहार में हम एक नियमित प्रतिमान पाते हैं।

‘राजनीतिक व्यवस्था’ की अभिधारणा में राजनीतिक जीवन में जैविकीय तथा मशीनीकृत व्यवस्था की अनुसृतता सन्निहित है। यह अभिधारणा है सरकार, संस्था एवं उसके अनीपचारिक कार्य के परस्परगत अर्थ से परे परन्तु सीमित अर्थ में ध्यान आकर्षित करती है। इसमें राजनीति की गतिशील प्रक्रिया एवं व्यक्त एवं समूह का वास्तविक व्यवहार भी सन्निहित है।

हम इससे परिचित हैं कि संसद, मन्त्रिमण्डल तथा न्यायालयों के अतिरिक्त ऐसे बहुत-से अनीपचारिक ढाँचे—राजनीतिक दल, मजदूर संघ तथा दूसरी संस्थाएँ जो राजनीतिक नहीं हैं—वणिज्य मण्डल, कृषक संगठन, पत्रकार संगठन, धार्मिक संस्थाएँ, जाति समूह, आदि—जो नीतियों के निर्माण, कानून निर्माण तथा निर्णयों को प्रभावित करते हैं। यह भी विदित है कि जनमत, जनविश्वास तथा दृष्टिकोण, विचारधाराएँ एवं आर्थिक स्थितियाँ भी राजनीतिक शक्तियों के व्यवहार पर अपना प्रभाव डालती हैं। इसके अतिरिक्त, सामान्यतः हम इससे भी परिचित हैं कि इनमें से प्रत्येक तत्व न केवल सरकार के निर्णय को प्रभावित करता है वरन् स्वयं ऐसे निर्णयों से प्रभावित होता है और इनमें से प्रत्येक परस्पर एक-दूसरे को भी प्रभावित करता है। यह सभी अपने परस्पर प्रभावित व्यवहार के कारण एक स्थायी एवं व्यवस्थित राजनीतिक प्रबन्धों के कार्यों को भी सहयोग देते हैं। किन्हीं अवसरों पर इनमें से कुछ तत्वों के व्यवहार के कारण ‘तनाव’ पैदा हो सकता है जो ‘संकट’ की सीमा तक जा सकता है, फिर समझौते होते हैं जिनके कारण ‘तनाव’ गायब हो जाता है तथा ‘संकट’ समाप्त हो जाता है। परस्पर जाल के समान गुँथे हुए यह सभी तत्व मिलकर राजनीतिक वातावरण को अधिक जटिल तथा पेचीदा बना देते हैं। राजनीतिक व्यवस्था की अवधारणा इन परस्पर प्रभावी तत्वों में से कुछ व्यवस्थित दिखाएँ तथा नियमितता खोजने में सहायता देती हैं।

भारतीय राजनीतिक व्यवस्था (Indian Political System)

कुछ लोग भारतीय संविधान को ही भारतीय राजनीतिक व्यवस्था का पर्याय मान बैठे हैं और अन्य विद्वान भारतीय राज-व्यवस्था को अपनी निर्माण अवस्था में मान रहे हैं। वस्तुतः भारतीय राज-व्यवस्था न तो संविधान मात्र है और न ही निर्माणाधीन। राज-व्यवस्था का उसी दिन निर्माण हो चुका था जिस दिन भारत की संविधान-निर्मात्री सभा ने ‘उद्देश्य प्रस्ताव’ और संविधान की ‘प्रस्तावना’ पर अपनी स्वीकृति दे दी थी। संविधान की प्रस्तावना के अनुकूल ही राज-व्यवस्था का ढलना है न कि उसके प्रतिकूल।

जब हम ‘भारतीय राज-व्यवस्था’ पर विचार करते हैं तो उसका अभिप्राय होता है कि शासन का स्वरूप क्या है, शासन का ध्येय क्या है, नीति निर्माण किस प्रकार होता है, कौन-से ऐसे तत्व हैं जो नीतियों के निर्माण को प्रभावित करते हैं, राज-कार्यों में जनता की हिस्सेदारी

किम मीमा तक है और जनता के मूल्य, दृष्टिकोण और चरित्र का स्वरूप क्या है? राज-व्यवस्था में न तो पदों का विन्यास होता है और न कोरा सर्वैधानिक कानून। भारत की राजनीति नित नये मोड़ ले रही है और नित नये आयाम उजगार हो रहे हैं और उनसे राज-व्यवस्था का स्वरूप भी अवश्य ही निखर रहा है।

भारतीय राज-व्यवस्था के निर्धारक तत्व (Determinants of Indian Political System)

राजनीति, समाज और संविधान में घनिष्ठ सम्बन्ध रहता है। संविधान राजनीति और समाज का आधार होता है, राजनीति समाज के केन्द्र में निर्मित होती है और फिर उसी को प्रभावित करती है। समाज का स्वरूप भी राजनीति को आधार प्रदान करता है। समाज में विद्यमान आर्थिक, राजनीतिक और सामाजिक तत्व 'राजनीतिक व्यवस्था' के स्वरूप को बहुत हद तक निर्धारित करते हैं। भारतीय राज-व्यवस्था के निर्धारक तत्व कुछ इस प्रकार हैं।

(1) भारतीय संविधान (Indian Constitution)—भारत का लिखित संविधान देश की जनता और समस्त विविधतापूर्ण संस्कृति वाले लोगों को जोड़ता है। संविधान वयस्क मताधिकार की व्यवस्था करके जनता को शासन कार्यों में सक्रिय भागीदार बनाता है। संविधान यह स्पष्ट कर देता है कि ससदात्मक और संघात्मक शासन-पद्धतियों का ही विकास इस देश में होगा। शासन के स्वरूप में महत्वपूर्ण परिवर्तन करने का अधिकार इस देश की जनता में निहित माना गया। सरकार की शक्ति का स्रोत जनता ही रहेगी।

(2) संविधान की प्रस्तावना (Preamble of the Constitution)—संविधान की प्रस्तावना संविधान का कानूनी भाग नहीं है। प्रस्तावना हमारी राज-व्यवस्था का स्वरूप निर्धारित करती है। प्रस्तावना के संविधान के निर्माताओं ने हमारी राज-व्यवस्था के बुनियादी आदर्शों, आस्थाओं और प्रेरणाओं को वाणी प्रदान की है। राज-व्यवस्था शरीर है तो प्रस्तावना उसकी आत्मा, प्रस्तावना आधारशिला है तो राज-व्यवस्था उस पर खड़ा महल है। संविधान की प्रस्तावना राज-व्यवस्था को समझने की कुन्जी है।

(3) ब्रिटिश विरासत (British Legacies)—भारतीय राज-व्यवस्था पर अंग्रेजी शासन का प्रभाव सर्वत्र दृष्टिगोचर होता है। अंग्रेजी शासन में महत्वपूर्ण राजनीतिक और विकास सम्बन्धी निर्णय सरकारी ढंग से किये जाते थे। यही परिपाटी भारतीय नेताओं ने भी अपनायी। ब्रिटिश काल में आई० सी० एस० अधिकारी शासन के महत्वपूर्ण स्तम्भ थे। स्वाधीनता के बाद की नूतन राज-व्यवस्था में सारे परिवर्तनों और नयी नीतियों का भार सरकारी सेवाओं पर डाल दिया गया। सारी आर्थिक और राजनीतिक गतिविधियों का संचालन सरकारी अधिकारियों द्वारा किया जाता है। वस्तुतः नयी व्यवस्था में नौकरशाही का अभूतपूर्व विस्तार ब्रिटिश विरासत ही कहनी जा सकती है।

(4) एकीकरण की समस्या (Problem of National Integration)—हमारे राष्ट्र-निर्माताओं के सामने बुनियादी-समस्या एकीकरण की थी अर्थात् नये राजनीतिक केन्द्र-बिन्दु की स्थापना और विविधता को एक सूत्र में संग्रहण कर राष्ट्र का निर्माण ही उनकी चिन्ता का विषय था। नेहरूजी ने स्पष्ट कहा था कि मेरे जीवन का मुख्य काम भारत का एकीकरण है। इसी कारण भारत की राजनीतिक एकता में राष्ट्रीय सरकार की प्रधानता और अन्य हित समूहों व अल्पसंख्यकों के प्रति समझौते और सामंजस्य की नीति अपनायी गयी। राष्ट्रीय एकीकरण की समस्या ने ही केन्द्रीय राज-व्यवस्था की नींव डाली।

(5) समायोजन और सहमति के सिद्धान्त (Principle of Compromise and Consensus)—ग्रेनविल ऑस्टिन ने लिखा है कि भारतीय संविधान-निर्माताओं ने संविधान की रचना में दो सिद्धान्तों से काम लिया। एक यह है कि सभी निर्णय सहमति से किये जायें, बहुमत के जोर

पर नहीं। दूसरा, समक्षीते की भावना अर्थात् अल्पमत या भिन्न मत वालों का अधिक-से, ध्याल। कांग्रेस के नेता यह जानते थे कि अभी बहुत दिनों तक कांग्रेस का एकछत्र शासन अतः देश की एकता और स्थिरता के लिए राजनीतिक दृष्टि से महत्वपूर्ण सभी गुटों को लेकर समक्षीते की भावना से निर्णय किये जाने चाहिए। देश के विभाजन और पाकिस्तान निर्माण की घटना से देश के नेता समझ चुके थे कि बहुमत की ओर से फैसला लादना एक लोकतन्त्र के लिए अच्छा न रहेगा।

(6) आधुनिकीकरण (Modernisation)—आधुनिकीकरण वर्तमान युग की मुख्य है और राजनीतिकरण इसकी सचालक शक्ति। आधुनिकता से हमारा समाज प्रभावित हुआ है। समाज के आधुनिकीकरण से राज-व्यवस्था के स्वरूप में निम्नलिखित परिवर्तन आया। नयी शिक्षा, नौकरियाँ, वयस्क मताधिकार और व्यवस्था के विस्तार ने पुरातन जाति-पाति पर आधारित को बदला। ऊँची जातियों और अमीरों के अतिरिक्त नीची जातियाँ और गरीब लोग राजनीतिक दृष्टि से संगठित होने लगे, उनकी आकांक्षाएँ बढ़ने लगी और राजनीतिक व्यवस्था में वे एक-दूसरे के प्रतिस्पर्द्धी बन गये। चुनावों के फलस्वरूप सभी जातियाँ और उनके समूह व्यवस्था में सक्रिय भागीदार बन गये।

(7) धर्म (Religion)—भारत में धर्म ने राजनीतिक व्यवस्था को अत्यन्त प्रभावित किया है। धर्म के आधार पर भारत का विभाजन हुआ और पाकिस्तान के निर्माण के उपरान्त भी देश में सिख, पारसी, जैन, ईसाई, बौद्ध धर्मों के अलावा इस्लाम के अनुयायी विद्यमान हैं। अतः राज व्यवस्था के स्वरूप को धर्मनिरपेक्ष घोषित करना अपरिहार्य था।

(8) जाति (Caste)—हेरल्ड गौल्ड के अनुसार, “राजनीति का आधार होने के बजाय, जाति उसको प्रभावित करने वाला एक तत्व है।” राजनीति कोठारी लिखते हैं कि “जाति के बन्धन को स्वीकार करने और राजनीतिक सौदेबाजी एवं गठबन्धन में उसका सहारा लेने के कारण उसको देश की राजनीतिक व्यवस्था में स्थान देना तथा उसे राजनीतिक संगठन का आधार बनाना आसान हो गया है।” जातियाँ अपने सख्या-बल के आधार पर संगठित होने लगी हैं, निर्वाचनों के परिणामों को प्रभावित करने लगी हैं और राजनीतिक दलों का ‘आधार’ तैयार करती हैं। वर्तमान में राजनीतिक अधिकार और पद सब जातियों के लिए खुल गये हैं, इसलिए राजनीति में जाति का विचार महत्वपूर्ण हो गया है। राजनीतिक दलों को अपने प्रत्याशी चुनने में यह देखना पड़ता है कि जाति का कितना सख्या-बल है, किस जाति में कितने गुट हैं और जातिगत नेताओं का कितना राजनीतिक प्रभाव है। प्रो० एम० एन० श्रीनिवास के अनुसार, “सख्या की दृष्टि से बड़ी-बड़ी जातियाँ तो जिला और राज्य स्तरों पर राजनीतिक दबाव गुट बन गये हैं।”¹ वी० सी० पट्टेरेर का भी मत है कि भारतीय राज-व्यवस्था में जातियाँ शक्ति की पुंज हैं जिनके प्रभावों की उपेक्षा नहीं की जा सकती।

(9) क्षेत्रीयता (Regionalism)—क्षेत्रीय विवाद राजनीतिक व्यवस्था को प्रभावित करते हैं। क्षेत्रीय समस्याएँ राजनीतिक आन्दोलन को जन्म देती हैं। राज्यों के बीच नदी-पानी-विवाद, सीमा-विवाद, आदि समस्याएँ क्षेत्रीय सकीर्णता का परिणाम कही जा सकती हैं। क्षेत्रीय समस्याएँ यदि गम्भीर रूप धारण कर लेती हैं तो संविधान द्वारा निर्धारित व्यवस्था दुर्बल होने लगती है।

(10) भाषा (Language)—एक लिख भाषा राजनीतिक व्यवस्था के विभिन्न तत्वों और अंगों को जोड़ती है। लिख भाषा के अभाव में राज-व्यवस्था में असंगठन की कमजोर भावनाएँ

¹ श्रीनिवास, एम० एन० : कास्ट इन मॉडर्न इण्डिया, 1970, पृ० 3-5।

उभरती है। एक भाषा एक राष्ट्र का बोध कराती है और यदि भाषागत विविधता में मान्य भाषा का अभाव होता है तो फिर यदा-कदा आन्दोलन भी भड़काये जा सकते हैं। उदाहरणार्थ, तमिलनाडु की डी० एम० के० सरकार के अस्तित्व का आधार राष्ट्रभाषा 'हिन्दी' का विरोध करना था। इससे राष्ट्रीय एकता को गम्भीर आघात पहुँचा।

भारतीय राज-व्यवस्था का स्वरूप (Nature of the Indian Political System)

संविधान और राजनीतिक व्यवस्था में घनिष्ठ सम्बन्ध है। संविधान की विशेषताएँ राज-व्यवस्था को न केवल प्रभावित करती हैं अपितु उसे औपचारिक आधार प्रदान करती हैं। किन्तु राज-व्यवस्था संवैधानिक औपचारिक मात्र नहीं है, इसमें अनेक अनौपचारिक तत्व भी निहित होते हैं। इसी परिप्रेक्ष्य में हम यहाँ भारतीय राज-व्यवस्था के स्वरूप का विश्लेषण करेंगे। राज-व्यवस्था का स्वरूप निम्नलिखित है :

(1) प्रधानमन्त्री-व्यवस्था (Priministerial System)—संविधान-निर्माता भारत में ससदात्मक तन्त्र की स्थापना करना चाहते थे किन्तु धीरे-धीरे संसदात्मक व्यवस्था के संवैधानिक प्रावधानों के उपरान्त भी हमारी राज-व्यवस्था प्रधानमन्त्री-व्यवस्था में परिवर्तित हो गयी है। जिस प्रकार अमरीका में कांग्रेस की तुलना में राष्ट्रपति सत्ता और राजनीति का केन्द्र-बिन्दु है उसी प्रकार भारत में संसद की तुलना में प्रधानमन्त्री सत्ता और राजनीति का मुख्य बिन्दु कहा जा सकता है। भूतकाल में नेहरू के करिश्मावादी नेतृत्व के प्रधानमन्त्री को राजसत्ता का केन्द्र बनाया था तो वर्तमान में श्रीमती गांधी की समाजवादी नीतियों ने प्रधानमन्त्री पद की गरिमा में चमत्कारिक वृद्धि की है। जनवरी 1980 का चुनाव तो वस्तुतः प्रधानमन्त्री का ही निर्वाचन था। इस प्रकार वर्तमान समय की विश्वव्यापी प्रवृत्तियों के अनुरूप भारत ने भी मन्त्रिमण्डलात्मक व्यवस्था में 'प्रधानमन्त्री-व्यवस्था' का रूप ग्रहण कर लिया है, लेकिन इस सम्बन्ध में 1967-70 और 1977-79 का काल अवश्य ही अपवाद है, क्योंकि इस काल में प्रधानमन्त्री पद शक्तिशाली स्थिति का परिचय नहीं दे सका।

(2) सिद्धान्ततः समाजवादी व्यवस्था (Theoretically Socialist System)—संविधान-निर्माताओं ने भारत के संविधान को समाजवाद, साम्यवाद या पूँजीवाद जैसे किसी विशिष्ट राजनीतिक दर्शन का अनुयायी नहीं बनाया। किन्तु धीरे-धीरे भारतीय राज-व्यवस्था का विचारदर्शन समाजवादी व्यवस्था का सा हो गया। आज भारत में सरकार पंचवर्षीय योजनाओं द्वारा लोकतान्त्रिक समाजवाद की प्राप्ति की दिशा में अग्रसर है। लोकतान्त्रिक समाजवाद का उद्देश्य एक जातिविहीन, वर्गहीन समाज की स्थापना है जो लोकतन्त्रीय विचारधारा पर आधारित है और जिसमें वैयक्तिक गरिमा व सामाजिक न्याय अक्षुण्ण रहे। भारत में सम्पूर्ण शासन-तन्त्र अपनी पूरी शक्ति के साथ देश के आर्थिक पुनर्निर्माण में लगा हुआ है, निर्धनों का शोषण समाप्त किया जा रहा है, कमजोर वर्गों के लिए विशेष रियायतें प्रदान की जा रही हैं, श्रमिकों, स्त्रियों और बच्चों के कल्याण हेतु नित नयी-नयी विधियाँ बन रही हैं सामन्तशाही और विशेषाधिकार प्राप्त वर्ग का अन्त किया गया है, विषमता समाप्त की जा रही है। और परम्परागत सामाजिक और आर्थिक ढाँचे पर लगातार प्रहार किये जा रहे हैं। निर्वाचनों के समय देश के राजनीतिक दलों में इस बात की होड़ लगी रहती है कि कौन कितना बड़ा और विस्तृत समाजवादी कार्यक्रम प्रस्तुत कर सकता है? मानो समाजवाद भारतीय व्यवस्था का प्राण हो।

(3) व्यवहार में पूँजीवादी अर्थतन्त्र (Capitalist Economy in Practice)—स्वतन्त्रता के बाद के वर्षों के दौरान राजनीतिक नेताओं ने 'मिश्रित अर्थ-व्यवस्था' की नीति अपनायी जिसका अर्थ था एक नियोजित और विनियामक अर्थ-व्यवस्था। इसे पूँजीवादी अर्थ-व्यवस्था से आमूल रूप से भिन्न बताया गया और कहा गया कि वह समाजवादी ढाँचे की स्थापना का मार्ग प्रशस्त

करेगी। बाद के वर्षों के दौरान राजकीय विनियमन, भूमि सुधारों, सार्वजनिक क्षेत्र, बैंक राष्ट्रीयकरण और निजी क्षेत्र में हस्तक्षेप करने के अन्य उपाय अपनाये गये। इन्हें बहुधा भारत में समाजवादी गतिविधियों के रूप में प्रस्तुत किया जाता है।

परन्तु वास्तव में इस बात का निर्णय करने के लिए कि क्या इसके परिणामस्वरूप समाजवादी विकास हुआ है, इसे पॉल स्वीजी द्वारा बतलाये गये तीन निर्धारक कारकों की दृष्टि से देखना होगा। ये तीन कारक हैं : (1) उत्पादन के ऊपर निजी पूंजीपतियों का स्वामित्व, (2) कुल सामाजिक पूंजी का अनेक प्रतिद्वन्द्वी अथवा सम्भावित प्रतिद्वन्द्वी इकाइयों में विभाजन, (3) माल (वस्तुओं और सेवाओं, दोनों) की भारी मात्रा का उन मजदूरों द्वारा उत्पादन जिनके पास कोई भी साधन नहीं होते और जो निर्वाह के साधनों को प्राप्त करने के लिए पूंजीपतियों को अपनी श्रमशक्ति बेचने पर मजबूर होते हैं।

बीसवीं शताब्दी में पूंजीवाद को ऐसी व्यवस्था के रूप में नहीं प्रस्तुत किया जाता जो शोषण, असमानता तथा अन्याय को कायम रखती बल्कि अब उसे प्रत्यक्षतः अहानिकर नामों, जैसे—समृद्ध समाज, जन उपयोगी समाज, गृह केन्द्रित समाज, पूंजीवादोत्तर समाज, उदारवादी समाज, से पुकारा जाता है।

भारत में नेहरू और अन्य लोगों ने समाज में सम्पत्ति सम्बन्धों को बिना बदले समाजवाद लाना चाहा। व्यवहार में समाजवादी अर्थ-व्यवस्था को नहीं, बल्कि 'मिश्रित अर्थ-व्यवस्था' (mixed economic pattern) को स्वीकार किया गया। मिश्रित अर्थ-व्यवस्था का अर्थ था नियोजन, विनियम और निजी क्षेत्र की रियायतें। कांग्रेसी नेताओं ने विभिन्न वर्गों और वर्गहितों को स्वीकार किया परन्तु वे 'शान्तिमय तरीकों', 'भिन्नतापूर्ण दृष्टिकोण', 'सहयोग', 'सद्भाव' और 'अहिंसा' पर जोर देते रहे। उन्होंने घोषणा की कि कांग्रेस सभी वर्गों—रैयतों और जमींदारों, श्रमिकों और पूंजीपतियों की पार्टी है। मिश्रित अर्थ-व्यवस्था समाजवादी अर्थ-व्यवस्था से आमूल रूप से भिन्न थी क्योंकि उसने पूंजीपति वर्ग के हितों की जड़ें नहीं खोदीं।

चतुर एवं दूरदर्शी होने के कारण भारतीय पूंजीपति वर्ग ने सरकार को समर्थन देना पसन्द किया। वह अर्थ-व्यवस्था में राजकीय स्वामित्व एवं प्रबन्ध के विस्तार के लिए सहमत हो गया। सन् 1948 और 1956 में पारित भारत सरकार के औद्योगिक नीति के प्रस्तावों ने उद्योग के क्षेत्र में हस्तक्षेप करने की राज्य की सहमति को इंगित किया, परन्तु इस प्रकार के हस्तक्षेप का उद्देश्य मुख्यतया पूंजीवादी के तेज विकास के लिए स्थितियाँ पैदा करना और फिर आर्थिक शक्ति के सकेन्द्रण एवं एकाधिकार को रोकना था। इस तथ्य की उपेक्षा नहीं की जा सकती कि स्वतन्त्रता प्राप्ति के तीन दशकों से भी अधिक समय के बाद 88 प्रतिशत घरेलू उत्पाद निजी क्षेत्र के नियन्त्रण में है, सरकार का भाग केवल 5 प्रतिशत है। औद्योगिक वित्त निगम, राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम और राज्य वित्त निगम के द्वारा दीर्घकालीन ऋण प्रदान करने की सरकारी नीति के कारण निजी क्षेत्र की संवृद्धि दिन-दुगुनी और रात-चौगुनी हुई। एकाधिकार जाँच आयोग के अनुसार लगभग 75 व्यावसायिक घरानों का, जिनके अगुआ टाटा और बिड़ला थे, 1536 कम्पनियों और निजी निगम क्षेत्र की 46.9 प्रतिशत परिसम्पत्तियों पर नियन्त्रण था। 75 घरानों का हिस्सा 1967-75 में 53.8 प्रतिशत था। आर्थिक शक्ति का यह सकेन्द्रण लगातार बढ़ता गया और इस पर अकुश लगाने का कोई कारगर प्रयास नहीं किया गया। सार्वजनिक क्षेत्र पूंजीवादी अर्थ-व्यवस्था की बुराइयों को दूर करने के बदले देश में एकाधिकार पूंजी को मजबूत बनाने का साधन बनकर रह गया है। सार्वजनिक तन्त्र का एक बहुत बड़ा भाग औद्योगिक निवेश में नहीं लगा है बल्कि परिवहन, संचार, विद्युत उत्पादन, तकनीकी शिक्षा, आदि को मजबूत बनाने के लिए किया गया है। व्यय के इस ढाँचे ने व्यक्तिगत सहायता अनुपूर्तियों के द्वारा, निजी

क्षेत्र को काफी लाभ पहुंचाया है और निजी पूंजी के मुनाफे की दर को बढ़ा दिया है। उजारेदार कम्पनियों को राजकीय क्षेत्र से भी सहायता मिली है। राष्ट्रीयकृत बैंक कृषि एवं लघु उद्योगों को सहायता देने के बदले बड़े व्यावसायिक घरानों की कम्पनियों को बड़े ऋण दे रहे हैं। इसके अतिरिक्त भारत में आर्थिक स्थिति का एक महत्वपूर्ण पहलू है विदेशी निजी पूंजी की उपस्थिति। भारतीय उद्योगों में पश्चिमी, विशेषकर अमरीकी निवेश बढ़ता जा रहा है। पी० चट्टोपाध्याय के अनुसार भारत द्वारा अपनाया जाने वाला मार्ग पूंजीवादी मार्ग एक परावलम्बी पूंजीवादी मार्ग है।

(4) संघात्मक व्यवस्था का एकात्मवादी रूप (Federal Form with Unitary Bias)—संविधान द्वारा भारत में संघात्मक ढाँचे की स्थापना की गयी है किन्तु इसका झुकाव एकात्मकता की ओर रखा गया और व्यावहारिक राजनीति के अनेक तत्वों के कारण एकात्मकता की ओर उसकी यह प्रवृत्ति बहुत अधिक बढ़ गयी। इस स्थिति के लिए उत्तरदायी तत्व हैं : 1964 के मध्य तक पं० नेहरू और उसके बाद 1971-76 के काल में श्रीमती गांधी का करिष्मावादी नेतृत्व, केन्द्र और राज्यों के स्तर पर सामान्यतः एक ही दल की प्रधानता, आर्थिक नियोजन और राज्यों की तुलना में केन्द्र के पास वित्तीय साधनों की प्रचुरता, आदि। इस स्थिति में केन्द्र ने सभी विषयों के सम्बन्ध में आदेश-निर्देश देने की स्थिति को प्राप्त कर लिया और इन आदेश-निर्देशों का पालन-अनुशीलन राज्य सरकारों ने अपना कर्तव्य समझ लिया। 1971-76 के काल में तो एकात्मकता की यह प्रवृत्ति बहुत ही अधिक बढ़ गयी और प्रधानमन्त्री द्वारा राज्य के मुख्यमन्त्रियों का मनो-नयन किया जाने लगा। इस सम्बन्ध में 1967-70 तथा 1977-79 का काल अवश्य ही अपवाद रहा है।

(5) धर्मनिरपेक्ष व्यवस्था (Secular System)—मूल संविधान में धर्मनिरपेक्ष शब्द का कहीं उल्लेख नहीं किया गया है¹ तथापि धर्मनिरपेक्षता भारतीय राज-व्यवस्था का मुख्य गुण बन गया है। राजनीति में हिस्सा लेने का आधार धर्म नहीं है और न धर्म के आधार पर शासन में ही कोई भेदभाव किया जाता है। अल्पसंख्यक समुदाय का व्यक्ति राष्ट्र के बड़े-से-बड़े पद को धारण कर सकता है। धर्मनिरपेक्ष स्वरूप का प्रवाह सर्वविद्यमान है और इसके द्वारा न केवल हिन्दुओं व मुसलमानों, बल्कि सभी समुदायों व धर्मों को भी परोपकारी संरक्षण प्राप्त है। धर्मनिरपेक्षता किसी नागरिक के धर्म और प्रार्थना में उसके विश्वास को उसके अपने धार्मिक मत के अनुसार नागरिक ईश्वर के बीच का विषय मानती है। व्यक्ति के धर्म से राज्य सम्बन्धित नहीं है, इसलिए वह सभी धार्मिक स्थानों एवं धर्मों के प्रति सहिष्णुता से व्यवहार करता है।

(6) एक दल की प्रधानता (One Party Dominant System)—भारत में ऐसी बहु-दलीय पद्धति है जिसमें एक दल को बहुत अधिक प्रमुखता की स्थिति प्राप्त है और अन्य राजनीतिक दल उसकी तुलना में बहुत निर्बल हैं। इसे 'एक दल की प्रधानता वाली बहुदलीय पद्धति' कहा जा सकता है। व्यवहार के अन्तर्गत 1967-70 का काल और कुछ सीमा तक 1977-79 का काल अवश्य ही अपवाद रहा है। 1977-79 के काल को छोड़कर सामान्यतया यह प्रधानता की स्थिति 1966 तक भारतीय-राष्ट्रीय कांग्रेस और 1971 से श्रीमती गांधी के साथ जुड़े हुए कांग्रेस दल को प्राप्त रही है। भारतीय जनता ने 1967 के चतुर्थ आम चुनाव में राज्य स्तर पर और 1977 में केन्द्र तथा राज्यों के स्तर पर विरोधी दलों को अवसर दिया लेकिन इन दलों द्वारा प्रशासनिक कुशलता का परिचय नहीं दिया जा सका। 1967-70 के काल में विभिन्न राज्यों

¹ अब 42वें संविधान संशोधन द्वारा 'समाजवाद' और 'धर्मनिरपेक्षता' शब्द प्रस्तावना में जोड़े गये हैं।

में स्थापित सविद सरकारें अपना असमर्थता के कारण असफल रही और जनता ने ममता लिया कि स्थायित्व तथा प्रशासनिक कुशलता के लिए एक ही दल की सरकार आवश्यक है। 1977 में राजनीतिक धुंधीकरण की दिशा में कुछ प्रगति हुई थी लेकिन 1978 से ही धुंधीकरण से विपरीत दिशा की ओर प्रवृत्तियाँ प्रवल हो गयीं और आज ऐसा प्रतीत होता है कि 'एक दल की प्रधानता वाली बहुदलीय पद्धति' आगे आने वाले कुछ समय तक बनी रहेगी। आठवीं लोकसभा चुनाव परिणामों से भी इस तथ्य की पुष्टि होती है। राजीव गांधी के नेतृत्व में कांग्रेस पार्टी को 401 सीटें प्राप्त हुईं और राष्ट्रीय विपक्षी दलों का लोकसभा में संख्या-बल काफी अल्प रह गया।

(7) लोकतान्त्रिक एवं खुली राजनीतिक व्यवस्था (Democratic and Open Political System)—भारतीय राज-व्यवस्था में शासन सूत्र जनता के हाथ में है। बहुमत के आधार पर चुने हुए जनता के प्रतिनिधि राजकाज चलाते हैं। भारत में राजनीतिक शक्ति पर किसी वर्ग विशेष का अधिकार नहीं है। राज-व्यवस्था में कोई भुविदा सम्पन्न वर्ग विशेष नहीं है और व्यक्ति-व्यक्ति के बीच भेदभाव नहीं किया जाता है। है, जनता को अपनी इच्छानुसार अपने शासन और अपनी राजनीतिक व्यवस्था चुनने की आजादी है। वयस्क मताधिकार का सिद्धान्त स्वीकार किया गया और सभी लोगों को आत्मविकास के समान अवसर उपलब्ध कराये गये हैं। 1977, 1980, 1984 तथा 1989 के आम चुनावों में जनता ने लोकतन्त्र के प्रति अपनी पूर्ण प्रतिबद्धता का परिचय दिया है।

भारतीय राजनीतिक व्यवस्था खुली है। व्यवस्था पर कोई प्रतिबन्ध और परिसीमाएँ नहीं हैं। भारत ने पश्चिमी देशों के उन आदर्शों को अपना लिया जो उनके अनुकूल थे और साम्यवादी देशों की विशेषताओं को अंगीकार करने में भी आताकानी की। जहाँ आर्थिक नियोजन का सिद्धान्त सोवियत संघ से सीखा गया, वहाँ कल्याणकारी राज्य का दृष्टिकोण ब्रिटेन से अपनाया गया। हमारी व्यवस्था की विशेषता यह रही है कि हमने विश्व में प्रचलित अच्छाइयों को अपनाने में कभी हिचकिचाहट नहीं की। प्रो० राजनी कोठारी लिखते हैं कि "केन्द्रीय सत्ता को उनके ऊपर बाहरी और विजातीय सत्ता के रूप में लादा नहीं जाता, बल्कि यह कोशिश की जाती है कि विभिन्न वर्गों और लोग व्यवस्था में स्थान पा सकें। मुक्त या खुली राजनीतिक व्यवस्था का भारत में यही अर्थ है।"

(8) राजनीतिक संस्थाओं का अवमूल्यन (Devaluation of the Political Institutions)—नेहरू के बाद राजनीतिक संस्थाओं के अवमूल्यन की प्रक्रिया का सूत्रपात हुआ। जनहित का स्थान दलहित ने ले लिया है। सदन और विधानमण्डलों की बैठकें नीतियों व विषयों के गम्भीर विवेचन में असमर्थ हैं। तर्कों का स्थान शोर-शरावे व गाली-गलौज ने ले लिया है। विधायकों पर खर्च बढ़ता जा रहा है व उनकी प्रजातान्त्रिक उपयोगिता घटती जा रही है। वरिष्ठ न्यायाधीशों की उपेक्षा कर कनिष्ठ और प्रतिबद्ध न्यायाधीशों को सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश पद पर नियुक्त करना न्यायपालिका की छवि धूमिल करने की प्रक्रिया का सूत्र-पात था। केन्द्र में कार्यपालिका आजकल जिस अन्तर्द्वन्द्व से ग्रसित है वह दृश्य अत्यन्त दयनीय व भयावह है। कार्यपालिका के मुख्य स्तम्भ होते हैं—मन्त्रिमण्डल, सचिवालय या नौकरशाही तथा सेनाध्यक्ष व अन्य विभागाध्यक्ष। सचिवों तथा विभागाध्यक्षों यथा सेनापतियों का कार्य मन्त्रिमण्डल को परामर्श देना तथा उसके निर्णयों का परिपालन है। बोफोर्स के मामले में जनरल सुन्दरेजी के बयान, नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक टी० एन० चतुर्वेदी का प्रतिवेदन प्रकाशित होने के बाद ऐसा लगा कि सत्ताधारी वर्ग इन संवैधानिक संस्थाओं की भी वह दुर्गति करने की मंशा रखता है जो दुर्गति राज्यपाल, मुख्यमन्त्री जैसे पदों की की गयी थी। देश की प्रसिद्ध पुलिस एजेन्सी सी० बी० आई० के अध्यक्ष ने बोफोर्स काण्ड में, वाडिया-अम्बानी विवाद में तथा अन्य कई विवादों

में जो शर्मनाक भूमिका अदा की, उससे ईमानदार पुलिस अफसरों का मनोबल गिरा क्योंकि यह सिद्ध होता जा रहा है कि सफलता के लिए, केरियर में तीव्र गति से तरक्की के लिए तथा रोवा-निवृत्ति की आयु के पश्चात् भी आगे बार-बार सेवा की अवधि बढ़वाये जाने के लिए किस प्रकार की स्वामीभक्ति की अपेक्षा होने लगी है।

(9) परम्परा और आधुनिकता का मिश्रण (Mixture of Tradition and Modernity).—भारतीय राज-व्यवस्था में परम्परा और आधुनिकता का सगम पाया जाता है। चुनाव व्यवस्था आधुनिक तत्व है जबकि चुनावों पर जाति और धर्म का प्रभाव परम्परागत है। व्यक्ति की गरिमा का सिद्धान्त परम्परागत है जबकि सामाजिक कल्याण की भावना आधुनिक है। संघवाद का सिद्धान्त परम्परागत है किन्तु केन्द्रीभूत सघ का विचार आधुनिक है। ससदात्मक शासन-व्यवस्था का विचार परम्परागत है किन्तु प्रधानमन्त्रीय व्यवस्था का विचार आधुनिक है। मौलिक अधिकारों का सिद्धान्त परम्परागत है जबकि नीति निर्देशक सिद्धान्तों का आधुनिक है। रजनी कोठारी के अनुसार, “भारत में आधुनिकता के प्रभाव से जो प्रतिक्रियाएँ हुईं उनसे पुरानी परम्परा और संस्कृति के प्रति नया बोध उत्पन्न हुआ। आधुनिकता की प्रतिक्रियास्वरूप भारतीयता की भावना बढ़ी और इसे नया अर्थ और रूप देने का यत्न किया गया। उदाहरणार्थ, पुरानी परम्परा और लोकतन्त्रीय व्यवस्था में निरन्तर आदान-प्रदान होता रहा। पुरानी परम्परा विभिन्नता और मतभेदों के प्रति सहनशीलता वरतती थी और नूतन लोकतन्त्रीय व्यवस्था विचार तथा कार्य की स्वतन्त्रता का समर्थन करती थी और समाज के सभी वर्गों को साथ लेकर चलना चाहती थी, फलस्वरूप दोनों के मेल में कोई कठिनाई नहीं हुई। पुरानी परम्परा ने यह आत्मविश्वास उत्पन्न किया कि भारत की जनता में विवेक और वृत्ति का मार्ग ग्रहण करने की क्षमता है। इस बात पर भी सहमति थी कि भारतीय सभ्यता की समृद्ध परम्परा को बनाये रखने के लिए ऐसी शासन-व्यवस्था को अपनाना चाहिए, जिससे देश के सभी मतों और सम्प्रदायों की स्वतन्त्रता सुरक्षित रहे।

(10) दल-बदल (Defection).—दल-बदल से अभिप्राय है दलगत सम्बन्ध अथवा निष्ठा में परिवर्तन। भारतीय राज-व्यवस्था में कोई भी संसद अथवा विधानमण्डल का सदस्य कभी भी अपनी दलगत आस्थाओं और सम्बन्धों में परिवर्तन कर सकता है। किसी विधायक का अपने दल तथा निर्दलीय मंच का परित्याग कर किसी अन्य दल में जा मिलना, नया दल बना लेना, या निर्दलीय स्थिति बना लेना अथवा अपने दल की सदस्यता त्यागने बिना ही बुनियादी मामलों पर सदन में उसके विरुद्ध मतदान करना आम बात हो गयी है। भारतीय राजनीति में दल-बदल की घटनाएँ कोई ऐसी बात नहीं जो 1967 के चुनावों के बाद ही सामने आयी हो। विधायी सस्थाओं के प्रारम्भ से ही दल-बदल की घटनाओं का प्रारम्भ माना जा सकता है। मॉण्ट-फोर्ड सुधारों के काल में हमें कुछ ऐसे विधायकों के दृष्टान्त मिलते हैं जो वायसरॉय के कार्यकारी पार्षदों के चाटु-कार थे और मतदान में भी उन्हीं के आदेशों का पालन करते थे। सन् 1937 के चुनावों में कांग्रेस को संयुक्त प्रान्त में पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ फिर भी मुख्यमन्त्री गोविन्दवल्लभ पन्त ने मुस्लिम लीग के कुछ सदस्यों को दल बदलने और कांग्रेस में शामिल होने का प्रलोभन दिया। सन् 1948 में जब कांग्रेस समाजवादी दल ने कांग्रेस संगठन को छोड़ने का फैसला किया तो वह दल-बदल ही था। सन् 1950 में उत्तर-प्रदेश में सामूहिक दल-बदल की घटना घटी और 1958 में उत्तर-प्रदेश के 98 विधायकों ने मुख्यमन्त्री के विरुद्ध अविश्वास व्यक्त किया। 1953 में प्रजा समाजवादी पार्टी के नेता श्रीप्रकाशम् को आन्ध्र प्रदेश का मुख्यमन्त्री पद का वचन देकर कांग्रेस में शामिल होने के लिए प्रेरित किया गया। चतुर्थ आम चुनाव से पूर्व समाजवादी नेता अशोक मेहता को उनके कई साथियों के साथ कांग्रेस दल में औपचारिक रूप से शामिल कर लिया गया। चतुर्थ आम चुनाव के बाद तो दल-बदल की समस्या ने अधिक व्यापक और विशाल रूप धारण कर लिया।

एक ही वर्ष के अन्दर विभिन्न राज्यों के कम-से-कम 175 कांग्रेसी विधायकों ने कांग्रेस से अपना सम्बन्ध तोड़ लिया। डॉ० सुभाष काश्यप के अनुसार, “राजनीतिक दल-बदल की समस्या का एक रोचक पहलू यह है कि एक ओर तो कोई भी विधायक और कोई भी राजनीतिक दल, दल-बदल की घटनाओं की कड़ी-से-कड़ी भर्त्सना करने से नहीं चूकता, दूसरी ओर जब अवसर आता है और दल-बदल करने में कुछ लाभ दिखायी देता है तो कोई उसका उपयोग करने और स्वयं दल-बदल करने में तनिक भी सकोच नहीं करता।”¹ आज भी दल-बदल की घटनाएँ आये-दिन हो रही हैं। तमिलनाडु में संगठन कांग्रेस के अनेक कार्यकर्ता कांग्रेस में सम्मिलित हुए और मार्च 1976 में गुजरात की जनता मोर्चा सरकार के भंग होने का कारण दल-बदल ही कहा जा सकता है। जनवरी 1980 के लोकसभा चुनावों के तुरन्त बाद कर्नाटक में कांग्रेस (असं) के मन्त्रिमण्डल के स्थान पर कांग्रेस (इ) मन्त्रिमण्डल स्थापित हो गया और हरियाणा में मुख्यमंत्री भजनलाल और उनके 37 साथियों द्वारा दल-बदल के कारण जनता पार्टी मन्त्रिमण्डल रातोंरात कांग्रेस (इ) मन्त्रिमण्डल में परिणत हो गया। कर्नाटक की हेगडे सरकार को गिराने के लिए इन्दिरा कांग्रेस ने क्यों और कैसे प्रपंच रचे तथा विधायकों की खरीद का जो व्यापार किया उसका भण्डाफोड कर्नाटक विधानसभा में जनता पार्टी के सहयोगी सदस्य सी० बी० गोडा ने किया। गोडा ने बताया कि विधानसभा में इन्दिरा कांग्रेस दल के नेता वीरप्पा मोयली ने उन्हें दल-बदल के लिए दो लाख रुपये की अग्रिम राशि दी और मन्त्री बनाने का लालच दिया।² 1989 में तामिलनाडु और कर्नाटक में सरकारों के अल्पमत में आने और राष्ट्रपति शासन की पृष्ठभूमि तैयार करने का मूल कारण दल-बदल ही था। इस प्रकार दल-बदल भारतीय राजनीति की विशेषता बन गया है। कोई भी दल अपने सदस्यों से पूर्णतया आश्वस्त नहीं है। राजनीतिक दलों का सदस्यों पर न तो पूर्णतया नियन्त्रण है और न वे कठोर अनुशासनात्मक कार्यवाही ही कर पा रहे हैं। आजकल दल-बदल गली-कूचों और सड़कों पर, सदनो से बाहर होने लग गये हैं। 52वें संविधान संशोधन (1985) द्वारा दल-बदल पर प्रतिबन्ध लगाया गया है। यही कारण है कि सन् 1985 के विधानसभा चुनावों के बाद दल-बदल की कोई उल्लेखनीय घटना नहीं हुई।

(11) अस्थिरता और अव्यवस्था की राजनीति (Politics of Instability)—अस्थिरता और अव्यवस्था की राजनीति भारतीय राज-व्यवस्था का उभरता स्वरूप है। राजनीतिक व्यवस्था में हिंसात्मक घटनाएँ, जन आन्दोलन, जुलूस, रैली, हड़ताल, जनता कर्फ्यू, आदि आम बात हो गयी है और इन सबका यह प्रभाव होता है कि सरकारें कमजोर हो जायें, शक्तिशून्यता का वातावरण उत्पन्न हो और अराजकता की स्थिति से असामाजिक तत्व अपने न्यस्त स्वार्थों की पूर्ति करें।

भारतीय राजनीति न केवल अव्यवस्था वरन् अस्थिरता से भी ग्रसित रही है। 1967 से अब तक (1990) राज्य स्तर पर निरन्तर अस्थिरता की स्थिति और 1977-79 के काल में केन्द्रीय स्तर पर भी यह स्थिति देखी गयी है। भारतीय जनता ने बार-बार 1971-72, 1977-78 और 1980-85 में एक ही राजनीतिक दल को राज्य विधानसभाओं में स्पष्ट बहुमत प्रदान कर अपनी ओर से अस्थिरता की स्थिति को समाप्त करने की चेष्टा की और सम्बन्धित दलों को इस प्रकार का आदेश दिया, लेकिन व्यवहार में 1985 व 1990 के विधानसभा चुनावों के बाद भी राज्य स्तर पर, कहीं वास्तविक कहीं मनोवैज्ञानिक अस्थिरता की स्थिति बनी हुई है। केन्द्रीय स्तर पर एक राजनीतिक दल को भारी बहुमत और उस राजनीतिक दल में करिश्मावादी नेतृत्व की विद्यमानता के कारण यह सोचा जा सकता है कि अस्थिरता का कोई आधार नहीं है, लेकिन

¹ काश्यप, सुभाष : दल-बदल और राज्यों की राजनीति, 1970, पृ० 42।

² राजस्थान पत्रिका : 16 नवम्बर, 1983।

दूसरी ओर राज-व्यवस्था के सम्मुख आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक और प्रशासनिक कठिनाइयाँ तथा घुनौतियाँ निरन्तर बढ़ती जा रही हैं, विकराल रूप लेती जा रही हैं। यह स्थिति अस्थिरता की आशका को जन्म देती है।

(12) नौकरशाही पर निर्भरता (Bureaucratic Dependence)—भारतीय राज व्यवस्था को बनाये रखने में प्रशासन-तन्त्र का बड़ा हाथ है। राजनीतिक परिवर्तन के समय नौकरशाही देश को स्थिरता प्रदान करती है। राजनीतिक नेताओं को उच्चस्तरीय नीति-निर्माण में नौकरशाही का ही विशिष्ट परामर्श प्राप्त होता है। रजनी कोठारी के अनुसार, “लक्ष्मीकान्त झा, लल्लनप्रसाद सिंह और पी० एन० हक्सर जैसे उच्च अधिकारियों का महत्वपूर्ण सरकारी निर्णयों में बहुत अधिक हाथ है। मन्त्रिमण्डल सचिवालय और प्रधानमन्त्री सचिवालय का बढ़ता हुआ महत्व किसी से छिपा नहीं। ये प्रधानमन्त्री की आँख और कान हैं। इसके द्वारा उनको पूरी राजनीतिक जानकारी मिलती है। उच्च स्तर की समितियों में इन अधिकारियों की उपस्थिति सरकारी निर्णयों में इनकी महत्वपूर्ण भूमिका की परिचायक है।”¹ इसके अतिरिक्त, भारत की जनता पर भी सरकारी अधिकारियों का अटूट प्रभाव है। गाँवों में तो पटवारी, तहसीलदार, ग्रामसेवक, निरीक्षक और अध्यापक को ही जनता सरकार का मूर्त रूप मानती है। ग्रामीण भारत में जितना प्रभाव पुलिस और थानेदार का रहता है उतना और किसी अधिकारी का नहीं। फिर, गाँवों की जनता स्वयं पहल नहीं करना चाहती अपितु यह मान बैठती है कि उनके विकास हेतु समस्त कार्य शासकीय अधिकारियों को करने हैं।

भारतीय नौकरशाही का स्वरूप रूढ़िवादी है। देश के प्रशासक उच्च मध्य वर्ग से आते हैं। उच्च अफसरशाही में आसीन व्यक्ति ‘आमतौर से समृद्ध, शहरी और शैक्षिक वर्गों से आते हैं।’ उनके अभिभावक समाज की उच्चतर श्रेणियों के हैं और कानून, इंजीनियरी, डॉक्टरी, और विश्व-विद्यालय में अध्यापन जैसे आधुनिक पेशों में लगे हैं। अफसर आमतौर से उच्च वर्गों के हैं और वे शहरी और ग्रामीण विशिष्ट वर्गों से आते हैं। उनका उद्गम ही बहुधा उनके दृष्टिकोण को निर्धारित करता है। आई० ए० एस० के परिवीक्षाधीन व्यक्तियों के एक अध्ययन से स्पष्ट है कि भारतीय प्रशासनिक सेवा में आने वाले व्यक्ति समानता, लोकतन्त्र, धर्मनिरपेक्षता, आर्थिक नियोजन या आरक्षण नीति में विश्वास नहीं करते। व्यवसायी समुदाय से वे बहुत अच्छे सम्बन्ध रखते हैं। सिविल सर्विस के अनेक अफसर सेवामुक्त होने के बाद बड़े व्यवसायी घरानों में अच्छे औहदे प्राप्त कर लेते हैं। आये दिन सेवामुक्त अफसर व्यवसायी घरानों के परिवीकार बन जाते हैं। संक्षेप में, सामाजिक-आर्थिक परिवर्तन के प्रति सिविल सेवा के अफसरों का दृष्टिकोण ‘नकारात्मक’ रहा है।

(13) सरकार ही केन्द्र-बिन्दु (Government is the Focal Point)—भारत में सरकार के चारों ओर ही सारी राजनीति घूमती है। रजनी कोठारी के अनुसार, “विरोध का अर्थ सरकार का विरोध है, चाहे वह दल के भीतर हो या बाहर, चाहे सरकारी दल कांग्रेस हो या अन्य पार्टी।” सन् 1967 तक जितने भी आन्दोलन हुए वे सत्तारूढ़ दल के विरोध में थे। केरल में जब साम्यवादी सरकार आयी तो उसके विरोध में आन्दोलन हुआ। तमिलनाडु में डी० एम० के० सरकार आयी तो उसके विरुद्ध भी कई आन्दोलन हुए। यदि राज्यों में गैर-कांग्रेसी सरकारें हैं और उनकी नीतियों के फलस्वरूप जनता में असन्तोष बढ़ता है तो वे तत्काल किसी-न-किसी प्रश्न पर केन्द्रीय सरकार का विरोध करने लग जाती हैं।

(14) परम्परावादी और आधुनिक दबाव समूहों का संगम (Amalgamation of

¹ कोठारी, रजनी . भारत में राजनीति (अनुवाद), पृ० 217।

Traditional and Modern Pressure Groups)—राजनीतिक व्यवस्था में दबाव समूहों तथा हित समूहों का अभ्युदय एवं उन्नयन कोई नूतन तथ्य नहीं है। सदैव ही सब प्रकार के समाज एवं शासन में दबाव समूह विद्यमान रहे हैं। भारत में दबाव समूहों के धारे में नवोदित तत्व बस यही हैं कि वे राजनीति में एक सस्था के रूप में कार्यरत हैं। ये समूह देश की सामाजिक संरचना का प्रतिनिधित्व करते हैं। प्रो० मोरिस जोन्स के निष्कर्षों के अनुसार, “यदि भारतीय राज-व्यवस्था को सांगोपांग समझना है तो गैर-सरकारी एवं अज्ञात संगठनों की गतिविधियों का अध्ययन करना उपयोगी एवं अपरिहार्य है।” मोरिस जोन्स ने अपनी रचना ‘दि गवर्नमेंट एण्ड पॉलिटिक्स ऑफ इण्डिया’ में भारतीय राजनीतिक व्यवस्था की तीन भाषाएँ या प्रतिरूप (languages or idioms) व्यक्त किये हैं। प्रथम और तृतीय भाषा का सम्बन्ध दबाव समूहों से ही है। वे द्वितीय भाषा या प्रतिरूप ‘आधुनिक’ को प्रथम तथा द्वितीय प्रतिरूप ‘परम्परावादी’ एवं सन्तों की भाषा से प्रभावित मानते हैं।¹

वस्तुतः भारतीय राज-व्यवस्था में अनेक प्रकार के दबाव समूह क्रियाशील हैं। परम्परावादी समूह जैसे—जाति, सम्प्रदाय, धर्म, क्षेत्रीयता, आदि राजनीति को अपने नये परिवेश में प्रभावित कर रहे हैं। राजनीतिक दलों के संगठनों और चुनावों में इन पुरातन संस्थाओं का प्रभाव सर्वाधिक द्रष्टव्य है। जानिगत गुटों को तो आज भी भारतीय राजनीति में ‘बेताज का सम्राट’ माना गया है। पाश्चात्य विद्वानों की यह धारणा गलत सिद्ध हो गयी है कि पुरातन प्रिय समाज में आधुनिक दबाव समूहों का अभ्युदय नहीं होता। भारत में ‘फेडरेशन ऑफ कॉमर्स एण्ड इण्डस्ट्री’ के रूप में आधुनिक दबाव समूहों का प्रभावशाली ढंग से विकास हुआ है। इस गुट का सुदृढ़ संगठन है, यह आधुनिक तकनीकों का प्रयोग करता है और राजनीतिक दलों से पूर्ण स्वायत्त है। इसकी तुलना किसी भी पश्चिमी देश में प्रचलित और कार्यरत दबाव समूह से की जा सकती है। प्रो० मोरिस जोन्स के अनुसार, भारत में आधुनिक दबाव गुटों का तीव्र गति से उदय हो रहा है। आधुनिक और परम्परावादी दबाव गुटों का अन्तर राष्ट्र-राज्य की राजनीतिक संस्थाओं और प्राचीन सामाजिक व्यवस्था की संस्थाओं का अन्तर है। यथायं में आज ये दोनों अजनबी की तरह भारतीय राजनीति में मिल रहे हैं।² परम्परावादी गुट चुनावों और राजनीतिक दलों द्वारा और आधुनिक गुट मन्त्रिमण्डल तथा नौकरशाही द्वारा अपने हितों की अभिव्यक्ति करते हैं।

(15) व्यवस्था की कसौटी नेतृत्व (Leadership as the Foundation of the System)—स्वातन्त्र्योत्तर भारतीय राज-व्यवस्था का विकास दो अवस्थाओं में विभक्त किया जा सकता है—प्रथम, नेहरू की मृत्यु (मई 1964) से पूर्व की राजनीति और द्वितीय, उनकी मृत्यु के बाद की राजनीति। जब तक देश की राजनीति की वागडोर नेहरू के हाथों में रही तब तक केन्द्रीय सरकार की सत्ता अप्रतिहत थी और राज्य सरकारों की स्थिति अपेक्षाकृत नगण्य थी। इसका मुख्य कारण नेहरू का करिश्मा, उनका सर्वग्राही, प्रभावशाली, सम्मोहक नेतृत्व था। श्री नेहरू की मृत्यु के तुरन्त पश्चात् भारत के राजनीतिक क्षातिज पर कोई ऐसा सर्वमान्य नेता नहीं उभर सका जो उनके रिक्त स्थान की पूर्ति कर सकता और देश की अन्तरात्मा का मूर्त बन जाता। ऐसा प्रतीत होने लगा कि राजनीतिक व्यवस्था डगमगा रही है, किन्तु जैसे ही 1969 के कांग्रेस विभाजन के पश्चात् श्रीमती इन्दिरा गांधी का करिश्मावादी व्यक्तित्व निखरने लगा तो राजनीतिक व्यवस्था को सुदृढता प्राप्त होने लगी और उस पर छाये काले बादल हट से गये। श्रीमती इन्दिरा गांधी की हत्या के बाद जिस सहजता से कांग्रेस पार्टी ने राजीव गांधी को नेता चुना और दिसम्बर 1984 के लोकसभा चुनावों में राजीव गांधी ने जिस परिपक्वता का परिचय दिया वह निश्चित

¹ मोरिस जोन्स - दि गवर्नमेंट एण्ड पॉलिटिक्स ऑफ इण्डिया, 1967, पृ० 52।

² मोरिस जोन्स - दि गवर्नमेंट एण्ड पॉलिटिक्स ऑफ इण्डिया, 1967, पृ० 52।

ही भारतीय राजनीतिक व्यवस्था की क्षमता का परिचायक है। रजनी कोठारी के अनुसार, “जिस समय देश में परिवर्तन और अस्थिरता की स्थिति हो, राष्ट्रीय एकता के लिए चुनौती बनी हो उस समय उसे ऐसे नेतृत्व की जरूरत है जो सोद्देश्य तथा तरुण मासूम देने के साथ-साथ लोगों पर प्रभाव भी रखता हो।” इस प्रकार भारत में राज-व्यवस्था की स्थिरता की कसौटी नेतृत्व है। प्रभावशाली नेतृत्व में व्यवस्था में नया विश्वास और नयी एकता आने की सम्भावना होती है। कमजोर नेतृत्व से व्यवस्था में सकटों और गड़बड़ी का दौर शुरू हो जाता है। कांग्रेस के विकल्प के रूप में बनी जनता पार्टी का सकट नेतृत्व का ही संकट था। मोरारजी, चरणसिंह और जगजीवनराम नेतृत्व के मामले पर विभाजित थे और सर्वमान्य नेता के अभाव में जनता पार्टी और सरकारें टूट गयीं।

(16) अनुत्तरदायी प्रतिपक्ष (Irresponsible Opposition)—भारतीय राजनीतिक व्यवस्था में प्रतिपक्ष की सदैव से यह विशेषता रही है कि वह अनुत्तरदायी आचरण करने में ही अपने कर्तव्य की इतिश्री मान बैठता है। विरोधी दल संसद और विधानमण्डलों के बजाय अपना कार्यक्षेत्र सड़कों और गली-कूचों को ही बना देते हैं। विरोधी दल संबैधानिक साधनों के बजाय गैर-संबैधानिक साधनों से सरकार को गिराकर अपनी सरकार बनाने की ताक में लगे रहते हैं। वे जनता को वैकल्पिक नीतियाँ और कार्यक्रम देने के बजाय आन्दोलन और हड़तालों के माध्यम से उत्तेजित करने में नहीं हिचकिचाते। कुछ ऐसे भी विरोधी दल हैं जो ससदीय लोकतन्त्र में भी विश्वास नहीं करते और सत्ता को उलटने के लिए बल प्रयोग की भी धमकी देते रहते हैं। कुछ ऐसे भी दल हैं जो साम्प्रदायिकता और प्रादेशिकता की सर्कीर्ण भावनाओं को उभारते रहते हैं। ऐसा अनुत्तरदायी प्रतिपक्ष राज-व्यवस्था को कमजोर बनाता है, जनता में निराशा और हीन भावनाएँ उत्पन्न करता है जिससे देश के भीतर निर्णायक रूप से कार्य करने की राष्ट्रीय सरकार की क्षमता कमजोर होती है। अनुत्तरदायी प्रतिपक्ष एकदलीय प्रभुत्व को सुदृढ़ करता है और जनता के राजनीतिक विकल्पों को छीनने का ही प्रयास करता है। इससे निश्चित ही भारत जैसे ससदीय व्यवस्था वाले देश में राजनीतिक सस्थाओं के प्रकृत विकास में बाधा उपस्थित होती है।

(17) विविधता में एकता (Unity in Diversity)—भारतीय राज-व्यवस्था को प्रभावित करने वाले तत्व हैं देश की विशालता, प्राचीनता, जाति, भाषा, धर्म और संस्कृतिगत विविधता। भारत की राजनीति में प्रान्तीय और वर्गगत माँगों ने राष्ट्रीय राज-व्यवस्था के सामने नयी समस्याएँ खड़ी की हैं। कभी-कभी राज्य के भीतर विशिष्ट क्षेत्रों के अलगाव के आन्दोलन उठ रहे हैं। दबे हुए वर्गों और समूहों के राजनीतिक क्षेत्र में आने से अधिकार के लिए उनकी आकांक्षा से नयी समस्याएँ खड़ी हो जाती हैं। इस विविधता में भी राष्ट्रीय एकता की भावना विकसित हुई है और एकता के निर्माण में राजनीतिक व्यवस्था का मुख्य हाथ रहा है। रजनी कोठारी के अनुसार, “भारत जैसे विशाल देश में जहाँ इतने विविध प्रकार के लोग रहते हैं, एकता की स्थापना इसी से हो सकती है कि सब तत्वों की राजनीतिक सत्ता व अधिकार में भाग दिया जाय और सबको साथ लेकर चला जाय। इसके लिए जरूरी है कि समाज के सब वर्गों में राजनीतिक सत्ता का प्रवेश हो। राजनीति की इस रचनात्मक भूमिका से ही प्रवृत्तियों को बल मिलता है।”

(18) न्यायपालिका स्वरूप और भूमिका (Judiciary Nature and Role)—न्यायपालिका का निर्माण समाज के उच्च मध्य वर्ग के सदस्यों से हुआ है। वे बहुत कुछ एक छोटे सामाजिक समूह से ही आते हैं। न्यायमूर्ति बी० आर० कृष्ण अय्यर के शब्दों में, “हमारी न्याय-

पालिका के कमियों का चुनाव कैसे किया जाता है ?” वकीलो से—जो अधिकतर मध्यवर्ग अथवा भूस्वामी वर्ग से आते हैं ।

भारत में न्यायपालिका की मनोवृत्ति रूढ़िवादी है । वह यथास्थिति की समर्थक और परिवर्तन के विरुद्ध है चाहे वह परिवर्तन सहसा हो या शून्य-शून्य । न्यायमूर्ति कृष्ण अय्यर ने भारतीय न्यायपालिका के सामाजिक दृष्टिकोण का वर्णन यों किया है—“सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार पवित्र है, कराधान बुरा है, अहस्तक्षेप नीति स्वाभाविक एवं आदर्श व्यवस्था है, भूमि सुधार, ऋण राहत उपाय, श्रम अधिकार पक्षों के स्थापित अधिकारों में हस्तक्षेप है ।”

न्यायपालिका खुले रूप से समाजवाद की विरोधी रही है । मुख्य न्यायाधीश महाजन ने लिखा है, “आरम्भ में यह आवश्यक है कि हम कम-से-कम तत्काल भूमि के समाजीकरण, जोतों की अधिकतम सीमा निर्धारित करने, आदि की सारी चर्चा को छोड़ दें ... भूमिहीनों और हरिजनों को भूमि देने से सतयुग नहीं आ सकता । याद रखें कि निजी उद्यम में मुनाफे की भावना प्रेरक शक्ति होती है । उद्यमी किसानों और उद्योगपतियों को बड़े आकार के फार्म दीजिए और यह सुनिश्चित कर दीजिए कि राजनीतिज्ञों को उत्पादन में हस्तक्षेप नहीं करने दिया जायेगा तो देश भोजन के मामले में स्वावलम्बी बन जायेगा ।

(19) गुटबन्दी (Factionalism)—गुटबन्दी भारतीय राज-व्यवस्था में सर्वत्र दृष्टिगोचर होती है । कांग्रेस दल को सदैव ही अपने सगठन के भीतर गुटबन्दी को सहन करना पड़ा है । आरम्भ में समाजवादी गुट कांग्रेस में प्रभावशाली था । बाद के वर्षों में सिण्डीकेट और ‘यंग-टर्क’ जैसे गुटों का निर्माण हुआ है । आज भी राज्यों में सगठन पक्ष और सत्ता पक्ष के रूप में गुटबन्दी चलती रहती है । कांग्रेस की इस गुटबन्दी का प्रभाव दूसरे दलों पर भी पड़ा है । जनसंघ दल में भी गुटबन्दी के कारण कुछ ही समय पूर्व मधोक गुट को अलग होना पड़ा । साम्यवादी दल भी विभाजित है और डी० एम० के० जैसा दल भी विभाजित हो चुका है । आज भी भारतीय जनता पार्टी, जनता दल, अकाली दल, नेशनल काफ्रेन्स सभी में गुटबन्दी जोर-शोर से चल रही है । इस प्रकार दलों में गुटबन्दी और टूट-फूट चलती रहती है । विभिन्न घटकों से बनी जनता पार्टी गुटबन्दी का अखाड़ा बन गयी थी और आज जनता दल भी भयंकर गुटबन्दी का शिकार है ।

(20) सत्ता के गैर-संवैधानिक सूत्र (Extra-Constitutional Centres of Power)—हमारी राज-व्यवस्था में सत्ता के संवैधानिक सूत्र हैं—संसद और मन्त्रिमण्डल । किन्तु कभी-कभी गैर-संवैधानिक सूत्र भी विकसित हो जाते हैं । आपात्काल में संसद की स्थिति गौण हो गयी थी और वहाँ विपक्ष का अभाव था । नीति सम्बन्धी निर्णय भी मन्त्रिमण्डल नहीं लेता था; मन्त्रिमण्डल को तो मात्र निर्णयों की सूचना दी जाती थी । ऐसा कहा जाता है कि आपात्काल में प्रधानमन्त्री सचिवालय ने नीति-निर्माण में महत्वपूर्ण भूमिका अदा की । एक ऐसे व्यक्ति ने, जो जनता द्वारा निर्वाचित नहीं थे (सजय गांधी), शासन की नीतियों को हर स्तर पर प्रभावित किया । जनता पार्टी शासन काल में जयप्रकाश नागयण का भी काफी प्रभाव था । प्रधानमन्त्री, मुख्यमन्त्री और अन्य मन्त्रीगण उनसे सलाह लेने बार-बार पटना की यात्रा करते थे । सत्ता के ऐसे गैर-संवैधानिक सूत्र व्यवस्था में दारार उत्पन्न कर सकते हैं ।

निष्कर्ष—निष्कर्षतः भारत में नयी व्यवस्था का निर्माण हो रहा है । पुरातन व्यवस्था, जिसमें हर जाति या समूह के कार्य, अधिकार या मान-मर्यादा निश्चित थी, नष्ट हो गयी और उसके बजाय हजारों-लाखों समूहों व समुदायों को सरकार, चुनाव, राजनीतिक दल और शासन के अधिकारी वर्ग में शामिल होने का मौका मिला है । गाँवों का एकाकीपन या राष्ट्रीय जीवन से अलगव दूर कर दिया गया है और नयी लोकतान्त्रिक व्यवस्था का निर्माण किया गया ।

संस्थाओं के विकास के हर चरण पर जनता को उसमें शामिल होने का और उससे लाभ उठाने का मौका दिया गया। भारतीय राज-व्यवस्था की जड़ें काफी गहरी हैं और इसका भविष्य राज-नीतिक प्रशासनिक और बौद्धिक नेतावर्ग की रचनात्मक प्रतिभा पर निर्भर है।

भारतीय राज-व्यवस्था : निरन्तरता और परिवर्तन के दौर से (Indian Political System From Continuity to Change)

भारतीय राज-व्यवस्था का निर्माण एक दिन या किसी एक समय विशेष में नहीं हो गया। विगत 45 वर्षों का इतिहास व्यवस्था को आधुनिक रूप प्रदान करने के गम्भीर प्रयासों की कहानी है। आज भी व्यवस्था परिवर्तन का तीव्र दौर चल रहा है, क्योंकि हमारी व्यवस्था जड़ नहीं है। यहाँ हम संक्षेप में राज-व्यवस्था की निरन्तरता और परिवर्तन के महत्वपूर्ण आगमों का अध्ययन करेंगे।

(1) **राज-व्यवस्था की रचना का युग**—सन् 1946 से 1950 तक का युग भारतीय राज-व्यवस्था का निर्माण युग कहा जा सकता है। इस कालावधि में महत्वपूर्ण निर्णय लिये गये, संविधान का निर्माण किया गया और विदेश नीति का मार्ग तय हुआ। इस समय अनेक बुनियादी समस्याओं पर विचार-विमर्श हुआ। देशी रियासतों का एकीकरण किया गया और भारत को राष्ट्रमण्डल का सदस्य बनाये रखा गया। इसी काल में देश के विभाजन का निर्णय लिया गया और धर्मनिरपेक्ष व्यवस्था के निर्माण का मार्ग प्रशस्त हुआ।

(2) **राज-व्यवस्था की स्थिरता का युग**—सन् 1950 से 1964 का युग 'नेहरू युग' कहलाता है। नेहरूजी ने देश को गजब की राजनीतिक स्थिरता प्रदान की। 'नेहरू युग' में ही हमारी राजनीतिक संस्थाओं ने जनता में प्रवेश किया। नेहरू ने कांग्रेस सगठन पर अपना एकाधिकार स्थापित किया और वे लगभग चार वर्षों तक सरकार और सगठन दोनों के प्रधान बने रहे। पहले आम चुनाव में उनके नेतृत्व में कांग्रेस को पूर्ण विजय मिली। घरेलू और विदेश-नीति के सारे महत्वपूर्ण निर्णय उन्हीं के थे। नेहरू के जीवन के दो उद्देश्य थे—लोकतन्त्र और आर्थिक विकास; और उन्होंने सारी शक्ति से देश को इन लक्ष्यों की ओर ले जाने का यत्न किया। योजना आयोग जैसी केन्द्रीय संस्था का निर्माण करके आर्थिक दृष्टि से देश को स्थायित्व और एकता प्राप्त हुई।

(3) **राज-व्यवस्था की परीक्षा का युग**—उत्तराधिकार : मई 1964 में नेहरू की मृत्यु के बाद उनके उत्तराधिकारी का चयन करना आसान नहीं था। नेहरू द्वारा प्रस्तावित व्यवस्था की परीक्षा का समय आ गया था। जिस सहजता से लालबहादुर शास्त्री और इन्दिरा गांधी का प्रधानमन्त्री पद पर चयन हुआ उसमें यह सिद्ध हो गया कि हमारी राजनीतिक व्यवस्था की जड़ें काफी गहरी हैं और कठिन संकट में भी वह बनी रह सकती है।

(4) **राज-व्यवस्था में संकट का युग**—केन्द्र-राज्य तनाव : चतुर्थ जन-निर्वाचन के पश्चात् सन् 1967 से 1971 का समय हमारी राज-व्यवस्था में संकट का युग कहा जा सकता है। भारतीय राजनीति पर से कांग्रेस दल का एकाधिकार समाप्त हो गया। केन्द्र में उसका बहुमत पहले से कम हो गया तथा भारत सघ के प्रायः आने राज्यों में विभिन्न कांग्रेस निरोधी दलों की मिली-जुली सरकारें बनीं। जिन राज्यों में कांग्रेस को बहुमत प्राप्त हुआ, उनमें भी पहले जैसी प्रभुता-सम्पन्न स्थिति नहीं रही। इसका स्वाभाविक फल यह हुआ कि भारत में सत्ता का केन्द्र नई दिल्ली से हटकर राज्यों की राजधानियों में पहुँच गया और अनेक स्थितियों में केन्द्र की राज-नीति, राज्यों की राजनीतिक गतिविधियों से प्रभावित ही नहीं, निर्धारित तक होने लगी और राज्यों की राजनीति को बरबस ही एक नयी महत्ता प्राप्त हो गयी। प्रधानमन्त्री की गणतन्त्र स्थिति में भी क्रांतिकारी परिवर्तन हुआ और अब उगती स्थिति 'गुपर मुख्यमन्त्री' की गयी है। निर्णय-प्रक्रिया में राज्यों के मुख्यमन्त्रियों की भूमिका मुखरित होने लगी। कांग्रेसी केन्द्र और गैर-

कांग्रेसी राज्य सरकारों में सत्ता का वातावरण बना रहा। केरल, पं० बंगाल और तमिलनाडु की गैर-कांग्रेसी सरकारों के उग्र व्यवहार ने केन्द्र-राज्य सम्बन्धों को कटु बनाया। छोटे-छोटे प्रश्नों पर केन्द्र-राज्य सम्बन्धों का सर्पार्थी स्वरूप मुखरित हुआ जिससे व्यवस्था कमजोर और अस्थिर दृष्टिगोचर होने लगी।

(5) राज-व्यवस्था का संक्रमणकालीन युग—1971 तथा 1972 के निर्वाचन के पश्चात् स्थिर और शक्तिशाली सरकारों का निर्माण हुआ। कांग्रेस दल को चुनावों में प्रचण्ड बहुमत प्राप्त हुआ। जनता ने इस आधार पर कांग्रेस को स्वीकार किया कि वह गरीबी हटाने और समाजवादी समाज के निर्माण हेतु क्रान्तिकारी कार्यक्रमों को क्रियान्वित करेगी। परन्तु बंगला देश के शरणार्थियों पर हुए व्यय, सूखा और प्राकृतिक आपदाओं के अलावा सरकारी और गैर-सरकारी तन्त्र के स्थूलन के फलस्वरूप आर्थिक स्थिति में भयानक गिरावट आयी जिससे प्रतिपक्षी दलों ने जनता में अराजकता और हिंसा की भावनाएँ उकसाना प्रारम्भ कर दिया। गुजरात में लगभग अराजकता कायम कर दी गयी और बिहार हिंसा तथा उत्पात की प्रयोगशाला में परिणत कर दिया गया। जैसे ही इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने तात्कालिक प्रधानमंत्री श्रीमती गांधी को भ्रष्टाचार का दोषी पाकर उनके 1971 के रायवरेली के चुनाव को रद्द कर दिया तो प्रतिपक्षी दलों ने उनके त्याग-पत्र की माँग की। श्रीमती गांधी सत्ता छोड़ने के लिए तैयार नहीं थी। उन्होंने राष्ट्रपति से देश में आपात् स्थिति लागू करने की सिफारिश की। आपात्काल के दौरान सरकार ने लोकतन्त्र के नाम पर निरंकुश आचरण किया। समाचार-पत्रों पर सेंसरशिप लागू की गयी, मौलिक अधिकारों को स्थगित किया गया और सर्वत्र नौकरशाही का बोलचाला बढने लगा। 42वें संविधान संशोधन द्वारा सरकार ने न्यायपालिका की शक्तियों को सीमित करते हुए कार्यपालिका की शक्तियों में वृद्धि कर ली। ऐसे ही वातावरण में मार्च 1977 में छठी लोकसभा के चुनाव हुए और मतदाताओं ने कांग्रेस दल को अस्वीकार कर दिया।

(6) राज-व्यवस्था पुनः स्थापना से हठीकरण की ओर—मार्च 1977 के छठे लोकसभा चुनाव वस्तुतः क्रान्ति की अपेक्षा पुनः स्थापना का मामला प्रतीत होते हैं तथा जून 1977 के विधानसभा चुनाव इन ऐतिहासिक लोकसभा चुनावों से उद्भूत प्रवृत्तियों के दृढीकरण के परिचायक हैं। ये दोनों सम्मिलित रूप से निरन्तरता में परिवर्तन का तथ्य प्रस्तुत करते हैं। छठे लोकसभा चुनावों ने दुर्दमनीय कांग्रेस व्यवस्था पर निर्णायक प्रहार किया जो कि अपने आन्तरिक अन्तर्विरोधों के भार तले वैसे ही विखण्डित हो रही थी। इन चुनावों ने देश को महत्वपूर्ण राजनीतिक परिवर्तन के कगार पर छोड़ा जिसके अन्तर्गत आशाजनक रूप में एकदलीय प्रभुत्व व्यवस्था में प्रतियोगी वैकल्पिक दलीय व्यवस्था की ओर परिवर्तन का प्रावधान था।

(7) राज-व्यवस्था : कांग्रेस व्यवस्था की वापसी—मार्च 1977 में जनवरी 1980 तक का समय एक मध्यवर्ती परिवर्तन माना जा सकता है। ऐसा लगने लगा कि केन्द्र और राज्यों में मेली-जुली सरकारें (Coalition Governments) कार्य कर रही हैं। जनता पार्टी की सरकारें मेली-जुली सरकारें साबित हुईं। छठी लोकसभा चुनाव एक अर्थ में चौथे आम चुनाव की स्थिति की ओर वापसी सिद्ध हुए। जनता पार्टी के विभिन्न घटकों में जो प्रतिस्पर्द्धा विकसित हुई उसका परिणाम अराजकता और अस्थिरता के रूप में सामने आया। जनवरी 1980 के सातवें लोकसभा चुनावों में मतदाताओं ने विभिन्न घटकों की खिचड़ी सरकार की अपेक्षा एक दल वाली सुदृढ़ सरकार की धारणा को वरीयता दी।

(8) राज-व्यवस्था : गठबन्धन और क्षेत्रीय दलों के अभ्युदय की राजनीति—जून 1980 के लोकसभा चुनावों के बाद कई राज्यों में राज्य विधानसभाओं के चुनाव हुए। 1982 में पं० बंगाल, केरल, त्रिपुरा तथा हरियाणा विधानसभा के चुनाव हुए और किसी भी राज्य में कांग्रेस

को बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। इसके बाद आन्ध्र प्रदेश तथा कर्नाटक विधानसभा के निर्वाचन हुए और कांग्रेस (इ) को पराजित होना पड़ा। आन्ध्र प्रदेश में 'तेलुगु देशम्' क्षेत्रीय दल का अभ्युदय हुआ और भारतीय राजनीति में एन० टी० रामाराव जैसे क्षेत्रीय नेता की प्रभावशाली भूमिका का प्रवेश हुआ। मन् 1983 में हिमाचल प्रदेश, दिल्ली और जम्मू-कश्मीर में राज्य-स्तरीय निर्वाचन हुए। केवल दिल्ली में कांग्रेस (इ) को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ। जम्मू-कश्मीर में डॉ० फारुख अब्दुल्ला के व्यक्तित्व का करिष्माती तत्व उभरा।

एन० टी० रामाराव, डॉ० फारुख अब्दुल्ला, रामकृष्ण हेगड़े जैसे मुख्यमन्त्री केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के पुनर्निर्धारण की माँग करने लगे। केन्द्र-राज्य सम्बन्धों पर विचार करने एवं अपनी संस्तुति देने के लिए केन्द्रीय सरकार को 'सरकारिया आयोग' नियुक्त करना पड़ा।

भारत के प्रतिपक्षी दलों में विखराव की स्थिति गठबन्धनों में परिवर्तित होने लगी। 4 सितम्बर, 1983 को विपक्षी दलों का एक मोर्चा गठित किया गया—जिसमें जनता पार्टी, कांग्रेस (स), लोकतान्त्रिक समाजवादी पार्टी और राष्ट्रीय कांग्रेस (गुजरात) सम्मिलित हुए। इसे 'सयुक्त मोर्चा' नाम दिया गया। इस गठित मोर्चे के लोकसभा में 36 और राज्यसभा में 27 सदस्य थे। इससे पहले लोकदल और भारतीय जनता पार्टी ने अपना 'गठबन्धन' किया था जिसे 'लोकतान्त्रिक गठबन्धन' का नाम दिया गया। भाजपा-लोकदल गठबन्धन के लोकसभा में 41 और राज्यसभा में 21 सदस्य थे। बाद में यह मोर्चा टूट गया।

(9) भारतीय राज-व्यवस्था : क्षमता (Capacity) का परिचय—31 अक्टूबर, 1984 को श्रीमती गांधी की हत्या भारतीय राजनीति की अत्यन्त दुःखद घटना है। उनकी हत्या से भारतीय राज-व्यवस्था को अस्थिर करने का प्रयत्न किया गया था। किन्तु जिस सहज ढंग से कांग्रेस दल ने राजीव गांधी का प्रधानमन्त्री पद के लिए चयन किया, उससे सिद्ध हो गया कि भारतीय लोकतन्त्र न केवल परिपक्व है अपितु यहाँ लोकतन्त्र की जड़ें काफी गहरी हैं। भारतीय राज-व्यवस्था ने क्षमता (Capacity) का परिचय दिया।

दिसम्बर 1984 में आठवी लोकसभा के चुनावों में प्रधानमन्त्री राजीव गांधी के नेतृत्व में कांग्रेस 'इ' द्वारा लोकमत के आधे मतों (49.16%) तथा 508 सीटों में तीन-चौथाई से भी अधिक सीटों (401 सीटें) पर जीतना लोकतन्त्र के इतिहास में अभूतपूर्व सफलता थी। कांग्रेस 'इ' को यह विशाल बहुमत राष्ट्रीय एकता को बनाये रखने के लिए और परोक्ष में स्व० प्रधानमन्त्री श्रीमती इन्दिरा गांधी की नीतियों को बनाये रखने के लिए हासिल हुआ।

(10) राज-व्यवस्था : परिवर्तन के लिए वोट—नवी लोकसभा के चुनाव परिणाम 'परिवर्तन के लिए मतदान' कहे जा सकते हैं। केन्द्र और राज्यों में सत्तारूढ़ दल के परिवर्तन के लिए मतदान किया गया। वी० पी० सिंह के नेतृत्व में केन्द्र में अल्पमतीय सरकार का निर्माण किया गया है। इस सरकार से लोगों को अपेक्षा है कि वैकल्पिक नीतियों द्वारा परिवर्तन का सूत्रधार करे।

निष्कर्ष : भारतीय राजनीति का माफियाकरण

मध्य प्रदेश राजनीति विज्ञान एसोसिएशन के विचार सम्मेलन में भाषण करते हुए राजनीति-विज्ञान विद् डॉ० अमरेश अवस्थी ने अपने भाषण का आरम्भ डॉ० रजनी कोठारी और हिरेण्यमय कारलेकर के उन उद्धरणों से किया जिसमें कहा गया है कि धीरे-धीरे हमारी राजनीतिक व्यवस्था उस अन्तिम स्थिति की ओर बढ़ी जा रही है, जहाँ न केवल हमारे प्रजातन्त्र का ही अन्त होगा अपितु भारतीय राज्य का अन्त भी सम्भव होगा। यह स्थितियाँ नहीं बदली, तो आगामी दस वर्षों में देश में भयानक अराजकता फैल जायेगी और कार्यपालिका, व्यवस्थापिका तथा न्यायपालिका बलीव हो जायेंगी। कानून के शासन के स्थान पर बन्दूक का शासन स्थापित हो जायेगा।¹

¹ धर्मयुग, 11 अप्रैल, 1982, पृ० 12-13।

डॉ० अवस्थी ने पाँच गुटों की ओर विशेष रूप से ध्यान आकर्षित कराया—(1) संसदीय प्रजातन्त्र के स्थान पर तोग पुर्भावन्तारी (Populist) जनतन्त्र की ओर प्रवृत्ति, (2) राजनीति में बढ़ती हुई हिंसा, (3) देश में धीरे-धीरे चल रही विघटन की प्रक्रिया; (4) नैतिक मूल्यों का तीव्र ह्रास, (5) राजनीति का अपराधीकरण।

हमारी वर्तमान राजनीतिक प्रणाली की सबसे चौड़ा देने वाली बात है, राजनीति का अपराधीकरण। राजनीति में आज अपराध गिरोहों और माफिया का जोर साफ दिखाने देता है। हाल ही में भारतीय लोकसभा में सम्बन्धित समाज में अधिकांश राजनीतिक दलों से सम्बन्धित नेताओं की एक महत्वपूर्ण समा 'राजनीति के अपराधीकरण' विषय पर विचार करने के लिए 'सर्वेण्ट्स ऑफ पीपुल सोसायटी' द्वारा बुलाई गयी थी। इसमें कमलापति त्रिपाठी, अटलबिहारी वाजपेयी, बी० पी० सिंह, ई० एम० एस० नम्बूदरीपाद, राजनी कोठारी जैसे बड़े नेता शामिल थे। अटलबिहारी वाजपेयी का कथन था कि आज की राजनीति स्वयं ही एक अपराध बन गयी है। मैं उस क्षण को ही अभिशाप मानना हूँ जिस क्षण मैंने राजनीति में शामिल होने का तय किया था। कमलापति त्रिपाठी का कथन था कि अब देश की राजनीति का नया स्वरूप उभर रहा है। अब ऐसे राजनीतिक नेता उभार रहे हैं जो पहले गुण्डों के मुखिया थे, स्मगलर थे, ठेकेदार थे और अत्यधिक धनी थे। उन्होंने बताया कि एक जिला परिषद् के अध्यक्ष के चुनाव में 70 लाख रुपये खर्च हुए और एक गाँव की पंचायत के पंच के चुनाव में 6 लाख रुपये खर्च हुए। ये अपराधी लोग भी संसद पर कब्जा कर लेंगे। वे आज के राजनीतिज्ञों को निकाल बाहर करेंगे और स्वयं राजगद्दी सँभालेंगे। तब बी० पी० सिंह, वाजपेयी, चन्द्रशेखर, जसवन्तसिंह, मधु दण्डयत और नम्बूदरीपाद जैसे राजनेता नहीं होंगे। देश हिंसा-राजनीति पर क्षोभ प्रकट करते हुए डॉ० अवस्थी ने कहा कि देश के नवयुवकों में यह विश्वास बढ़ता जा रहा है कि बिना हिंसक तरीकों से हम कुछ भी प्राप्त नहीं कर सकते। घेराव, लूटपाट, हड़तालें, आम दिनों की बातें हो गयी हैं। 'राजनीतिक अपराधीकरण' का एक परिणाम यह निकला है कि देश में हिंसा को बेहद बढ़ावा मिला है। हिंसा के हथियारों का प्रयोग बहुत सामान्य हो गया है। गुण्डों को पैसा देकर जुटाया जाता है, अनेक प्रकार की सेनाएँ खड़ी की जाती हैं। राजनीतिक दलों द्वारा अक्सर उम्मीदवारों के चयन में गुण्डों तथा पैसों की ताकत को महत्व दिया जाता है। विगत 10-12 वर्षों की राजनीतिक स्थिति का जायजा लेते हुए डॉ० अवस्थी ने कहा कि देश में 'जनता द्वारा शासन के स्थान पर' 'जनता के नाम पर शासन' की स्थापना होती जा रही है। मौलिक अधिकार के स्थान पर नीति निर्देशक तत्वों की याद दिलाना, निष्पक्ष नौकरशाही के स्थान पर 'प्रतिवद्ध नौकरशाही' तथा न्यायपालिका पर दबाव आदि बातें हो रही हैं। इनसे यह सिद्ध होता है कि हम 'पोप्युलिस्ट डेमोक्रेसी' (Populist Democracy) की ओर तेजी से बढ़ रहे हैं और संसदीय प्रजातन्त्र से विमुख होते जा रहे हैं।

निष्कर्षतः भारतीय राजनीतिक व्यवस्था का भविष्य यथार्थ में उसकी आर्थिक उन्नति और सामाजिक न्याय की व्यवस्थाओं पर ही निर्भर करता है। अतः आर्थिक दृष्टि से नये कीर्तिमान स्थापित करने होंगे, महँगाई रोकनी होगी और बेरोजगारी के लिए काम जुटाना होगा। लोकतन्त्र मूलतः एक नैतिक व्यवस्था है, अतः नैतिक मानदण्डों और मर्यादाओं का आदर करना होगा। केन्द्र में सुदृढ़ सरकार का निर्माण निश्चित ही एक शुभ लक्षण है। हमारी लोकतान्त्रिक व्यवस्था सक्रमणकालीन सफाई के कठिन दौर से गुजर रही है, जिनसे निराशा और हताशा होने का कोई कारण नहीं है।

8

भारतीय संघ व्यवस्था : स्वरूप [INDIAN FEDERAL SYSTEM : NATURE]

संविधान-निर्माताओं के सामने मुख्य प्रश्न था कि संविधान का स्वरूप एकात्मक हो या सघात्मक और इस प्रश्न पर मध्यम मार्ग अपनाया गया। भारतीय संविधान का बहिरंग सघात्मक है, पर अन्तरंग एकात्मक। संविधान में भारत को 'राज्यों का संघ' (Union of State) कहा गया है और संविधान में जहाँ कुछ सघवाद के मान्य लक्षण पाये जाते हैं, वहाँ एकात्मक राज्य के लक्षणों का प्रभुत्व भी जहाँ-तहाँ दिखता है। संविधान-निर्माताओं की मशा भारत में सघात्मक व्यवस्था की स्थापना करना था लेकिन संविधान में कहीं पर भी 'संघ' (Federation) शब्द का प्रयोग नहीं किया गया। वरन् 'संघ' के स्थान पर 'राज्यों का संघ' (Union of States) शब्द के प्रयोग का स्पष्टीकरण देते हुए प्रारूप समिति के अध्यक्ष डॉ० अम्बेडकर ने संविधान सभा में कहा था, "प्रारूप समिति के द्वारा इस शब्द का प्रयोग यह स्पष्ट करने के लिए किया गया है कि यद्यपि भारत एक संघ राज्य है, लेकिन यह संघ राज्य किसी प्रकार से राज्यों के पारस्परिक समझौते का परिणाम न होने के कारण किसी भी राज्य को संघ से पृथक् होने का अधिकार नहीं है।"

भारतीय संघ का स्वरूप—विवादास्पद विषय (The Nature of Indian Federal System— A Matter of Controversy)

संविधानशास्त्रियों में यह एक गम्भीर विवाद का विषय बन गया है कि भारतीय संविधान सघात्मक शासन स्थापित करता है अथवा एकात्मक शासन। के० सी० व्हीयर के अनुसार, "भारत मुख्यतः एकात्मक राज्य है जिसमें सघीय विशेषताएँ नाममात्र की हैं। भारत का संविधान सघीय कम है और एकात्मक अधिक है।"¹ डी० एन० बनर्जी का विचार है कि "भारतीय संविधान का ढाँचा सघीय है किन्तु उसका झुकाव एकात्मता की ओर है।"² डी० डी० बसु का विचार है कि "भारत का संविधान न तो पूर्णरूप से एकात्मक है और न ही पूर्ण रूप से सघात्मक, बल्कि दोनों का सम्मिश्रण है।" जी० एन० जोशी के अनुसार, "भारत संघ राज्य नहीं है अपितु अर्द्ध-संघ है और उसमें कतिपय एकात्मकता के भी लक्षण हैं।"³ प्रो० सूद के अनुसार, "यद्यपि भारत एक संघ है तथापि उसका विधान कई दृष्टियों से सच्चे संघ के स्वरूप से भिन्नता रखता है।"⁴

1 "India is unitary state with subsidiary federal principles rather than a federal state with subsidiary unitary principles." —K C. Wheare

2 "The Indian Constitution is federal in form with a unitary bias" —D N Banerji

3 "The union is not strictly a federal polity but a quasi-federal polity with some vital and important elements of unitariness" —G N Joshi *The Constitution of India*, 1954, p 32

4 "It must be remembered that though India is a federation, her constitution departs from the idea of a true federation. She is not a genuine federation but a quasi-federation" —J P Suda

प्रो० एलेक्जेंड्रोविच के अनुसार, "भारत एक सघ है तथापि अन्य सघों की भाँति इसकी अपनी कुछ निराली विशेषताएँ हैं, भारत को अर्द्ध-सघात्मक कहना गिथ्या है।"¹ नारसन टी० पामर के अनुसार, "भारतीय गणतन्त्र एक सघ है तथा उसकी अपनी विशेषताएँ हैं जिन्होंने सघीय स्वरूप को अपने ढंग से ढाला है।"² प्रो० पायली का विचार है कि "भारत के संविधान का ढाँचा सघात्मक है किन्तु उसकी आत्मा एकात्मक है।" डॉ० सुभाष काश्यप का विचार है कि "संविधान दोहरे शासनतन्त्र की स्थापना करता है। सरकारों की दो श्रेणियाँ हैं—सघ की सरकार और अवयवी राज्यों की सरकारें। संविधान ने सघ सरकार और राज्य सरकारों के बीच शक्तियों का वितरण किया है।...सघवाद के उन बहिरंग लक्षणों के बावजूद भारतीय संविधान का प्रधान स्वर एकात्मकता का है।"³ एच० बी० पाटस्कर के अनुसार, "हमने सघ के ढाँचे को बनाये रखा, उसकी अन्तर्वस्तु में परिवर्तन कर दिया है।"⁴ डॉ० अम्बेडकर का कहना था कि "यह एक संघीय संविधान है क्योंकि यह एक दुहरे शासनतन्त्र की स्थापना करता है, जिसमें केन्द्र में सघीय सरकार तथा उसके चारों ओर परिधि में राज्य सरकारें हैं जो संविधान द्वारा निर्धारित निश्चित क्षेत्रों में सर्वोच्च सत्ता का प्रयोग करती हैं।"⁵

इस प्रकार भारतीय संविधान का स्वरूप संविधान विशेषताओं के मध्य विवाद का विषय बना हुआ है। संविधान अंगीकृत हो जाने के बाद भी यह विवाद समाप्त नहीं हुआ। हमारे संविधान-निर्माताओं का ध्येय कोई मौलिक संविधान बनाना नहीं था अपितु वे तो एक 'कामचलाक' और 'व्यावहारिक' संविधान निर्मित करना चाहते थे। इसी कारण उन्होंने प्रचलित सघीय संविधानों में केवल ऐसे तत्वों को लिया है जिन्हें उन्होंने अपने लिए उपयोगी समझा। डॉ० सुभाष काश्यप लिखते हैं कि "प्रश्न जो प्रायः उठाया जाता है वह है, केन्द्र और राज्यों के बिगड़ते हुए सम्बन्ध का, तेलगाना आदि राज्यों की माँग का तथा सघात्मक व्यवस्था के भविष्य का। यहाँ भी हम एक भारी भ्रान्ति के शिकार हैं और वह यह कि भारतीय संविधान सघात्मक है अथवा फेडरल। क्या हम ऐसी सैद्धान्तिक व्यवस्था को 'फेडरल' कह सकते हैं जिस व्यवस्था के अन्तर्गत केन्द्रीय मसद जब चाहे राज्यों के नाम, सीमाएँ, आकार, क्षेत्र, आदि बदल सकती हो, उनका विभाजन कर सकती हो, उनके क्षेत्र के टुकड़े कर पड़ोसी राज्यों में बाँट सकती हो और मानचित्र से किसी राज्य विशेष को पूर्णतया मिटा सकती हो, जब चाहे राज्यों की प्रतिनिधि सरकार को समाप्त कर सकती हो और किसी भी राज्यों या राज्यों का शासन सीधे अपने हाथ में ले सकती हो।"⁶

भारत में सघवाद के अध्ययन के प्रति दृष्टिकोण (Approaches to the Study of Indian Federalism)

जिस प्रकार भारतीय राजनीतिक व्यवस्था के स्वरूप के विषय में वाद-विवाद बना हुआ है, उसी प्रकार अथवा उससे भी कही अधिक उसके सघीय स्वरूप के बारे में विवाद है और यह विवाद

1 "India is a true federation—although like, all other federation, it has distinctive characteristics—and that it is misleading even to refer to India as a quasi-federation"
—C. H. Alexandrowich Is India a Federation P, *The International Comparative Law Quarterly*, III (July 1954) p 402.

2 "The Republic of India is a federation, although it has many distinctive features which seem to modify essentially federal nature of the State"

—Norman D. Palmer *The Indian Political System*, p 94.

3 डॉ० सुभाष काश्यप - संविधान की आत्मा, पृ० 76-77।

4 एच० बी० पाटस्कर के० आर० बम्बवाल द्वारा 'दि गवर्नमेण्ट एण्ड पॉलिटिक्स ऑफ इण्डिया' में पृष्ठ 256 पर उद्धृत।

5 ग्रेनविल ऑस्टिन द्वारा उद्धृत. दी इण्डियन कान्स्टीट्यूशन, पृ० 188।

6 डॉ० सुभाष काश्यप दल-बद्ध और राज्यों की राजनीति, 1970, पृ० 409-410।

1950 से जब से संविधान बना उस समय से अब तक बराबर चला आ रहा है और इस विवाद का मुख्य बिन्दु यह है कि भारतीय व्यवस्था संघीय है अथवा नहीं। के० सी० व्हीयर को मोटे रूप से इस विवाद का जन्मदाता कहा जा सकता है क्योंकि उन्होंने इस विषय में सन्देह व्यक्त किया है कि भारतीय संघ वास्तव में संघीय है। इस सम्बन्ध में जो दृष्टिकोण सामने आये हैं उन्हें मोटे रूप से दो भागों में विभक्त किया जा सकता है।

1. वैधानिक एवं संस्थागत विचारधारा (Legal and Structural Approach);
2. व्यावहारिक विचारधारा (Empirical Approach)।

जहाँ तक कानूनी ढाँचे से सम्बन्धित दृष्टिकोण का प्रश्न है यह कहा जा सकता है कि हमारा संविधान संघीय है, यद्यपि उसकी संघीयता की मात्रा के विषय में मतभेद होना स्वाभाविक है। के० सी० व्हीयर, एलेक्जेंड्रोविच एव डीन पाल एपलबी इस दृष्टिकोण को प्रस्तुत करने वाले प्रमुख विदेशी विद्वान हैं। के० सी० व्हीयर ने कहा है कि “भारतीय संघ अधिक-से-अधिक अर्द्ध-संघ है। उनकी यह विचारधारा हमारे संविधान के विधिगत अध्ययन पर आधारित है।” इसके विपरीत एलेक्जेंड्रोविच का कहना है कि अर्द्ध-संघ का विचार ही दोषपूर्ण है, या तो कोई राजनीतिक व्यवस्था संघीय है, या है ही नहीं। एलेक्जेंड्रोविच की धारणा है कि भारतीय संघ कानूनी दृष्टि से पूर्ण संघ है क्योंकि जो तत्व या लक्षण संघीय व्यवस्था में पाये जाते हैं, वे सभी लक्षण भारतीय व्यवस्था में स्पष्टता में पाये जाते हैं। परन्तु वे यह भी मानते हैं कि भारत में राज्यों की तुलना में केन्द्र का पक्ष अधिक शक्तिशाली है। एपलबी ने संवैधानिक ढाँचे पर दृष्टिपात करते हुए कहा है कि भारत में देखने में तो केन्द्र अधिक शक्तिशाली दिखायी देता है परन्तु वास्तव में राज्यों की शक्तियाँ भी कम नहीं हैं। उनकी मान्यता है कि यदि राज्य यह निश्चित कर लें कि उन्हें केन्द्र की नीतियों का कार्यान्वयन नहीं होने देना है तो केन्द्र को अपनी नीतियों को कार्यान्वित करने में बड़ी कठिनाइयों का सामना करना पड़ सकता है।

वैधानिक और परम्परागत दृष्टिकोण की आलोचना अनेक आधारों पर की गयी है। प्रथम भारतीय संविधान द्वारा स्थापित संस्थाओं की औपचारिक विवेचना संविधान की गतिशीलता की उपेक्षा करती है। संविधान एक अस्थायी मात्र है जिसे दलीय राजनीति में जीवन और रक्त प्राप्त होता है। द्वितीय वैधानिक दृष्टिकोण व्यवस्था के आन्तरिक कार्य की उपेक्षा करने के कारण सत्ताधिकारों के निर्दिष्ट विभाजन के अन्तर्गत होने वाले वास्तविक परिवर्तनों की विवेचना करने में विफल रहता है। यह विल्कुल सम्भव है कि परिवर्तनशील वास्तविकताओं की प्रक्रिया के साथ ही केन्द्र और राज्यों की अपनी-अपनी भूमिकाओं का महत्व भी बदल सकता है अतः यह आवश्यक है कि केन्द्र-राज्य सम्बन्धों की गतिशीलता का अध्ययन किया जाये। उदाहरण के तौर पर हक्की एवं गर्मा लिखते हैं कि “संसद और सर्वोच्च न्यायालय के मुकाबले एक अत्यधिक शक्तिशाली संस्था के रूप में केन्द्रीय कार्यपालिका के उदय के फलस्वरूप संघ के सहकारी स्वरूप के चारित्रिक सिद्धान्त मकटग्रस्त होते जा रहे हैं।”

तृतीय, परम्परागत वैधानिक दृष्टिकोण विवेचना के दोहरे स्तर पर भी जोर देता है और झारखण्ड या उत्तराखण्ड राज्य की माँगों जैसी उपराष्ट्रीय-उपक्षेत्रीय पहचानों की समस्या को नजर-अन्दाज कर देता है। इतना ही नहीं, परम्परागत दृष्टिकोण, कल्याणवाद, आर्थिक संवृद्धि और समतावाद के परिप्रेक्ष्य में अन्तर्गत संविधान द्वारा निर्देशित विकास सम्बन्धी राजनीति के सन्दर्भ में भारतीय राजतन्त्र की समस्याओं की अवहेलना करता है।

राजनीति विज्ञान की तरह ही संघवाद के अध्ययन के क्षेत्र में व्यवहारवादी दृष्टिकोण ने जल्द ही परम्परागत वैधानिक दृष्टिकोण का स्थान ले लिया। रिकर ने परम्परागत दृष्टिकोण

की आलोचना इसे 'अत्यधिक विधिवादिता' बताकर की और गुंथाव दिया कि संघवाद को 'किसी सविधानिक बात की वजाय सघटनाओं की शृंखला' के रूप में समझा जाना चाहिए। व्यवहारवादियों का केन्द्र-विन्दु, केन्द्र और राज्यों के बीच गत्ता सम्बन्धों का अध्ययन हो गया। व्यवहारवादी संघ का अध्ययन उसके व्यावहारिक पहलु को ध्यान में रखकर करते हैं। इस प्रकार का अध्ययन राजनीतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक और प्रक्रियात्मक निर्धारकों के प्रागण में होता है। इस प्रकार केन्द्र-राज्य सम्बन्धों का अध्ययन एक गतिशील प्रक्रिया के रूप में गत्ताधारियों के विभाजन और क्षेत्रीय एवं उपक्षेत्रीय तनावों के द्वारा उत्पन्न असन्तुलन के कारणों, परिणामों और उसको सन्तुलन की अवस्था में लाने के उपायों के चौखटे में होता है।

मॉरिस जोन्स, मारकुस फ्राण्डा तथा अशोक चन्दा ने भारतीय संघ व्यवस्था का व्यावहारिक अध्ययन विशेषकर नियोजन के परिप्रेक्ष्य में किया है। लेखकों की यह धारणा है कि नियोजन के फलस्वरूप भारत में न केवल सघीय व्यवस्था का ही अन्त हो गया है अपितु ममदीय प्रणाली भी लुप्त-सी लगती है। मॉरिस जोन्स ने लिखा है कि भारत में केवल सहयोगी संघवाद है, और इस सहयोगी संघवाद में एक सौदेबाजी की ध्वनि भी निकलती है। मारकुस फ्राण्डा के अनुसार भारत में सघीय व्यवस्था का कोई एक स्वरूप नहीं है, बल्कि उसके विभिन्न स्वरूप हैं। विभिन्न राज्यों के सन्दर्भ में सघीय व्यवस्था ने एक गतिशील स्वरूप धारण किया है।

सघात्मक दृष्टिकोण (Federal Approach)

हमारे सविधान-निर्माताओं का लक्ष्य एक विशिष्ट मघीय व्यवस्था की स्थापना करना था। भारत में संघ का गठन उस लम्बी ऐतिहासिक प्रक्रियाओं की परिणति है जिसका आरम्भ अग्नेयी शासनकाल में हुआ था। मॉर्ले-मिण्टो सुधार, मॉण्टफोर्ड सुधार, माउन्टन कमीशन रिपोर्ट, नेहरू रिपोर्ट तथा 1935 का ऐक्ट सघीय प्रक्रिया के प्रारम्भिक चरण थे।

डॉ० अम्बेडकर ने सविधान-निर्मात्री सभा में संविधान के स्वरूप को सघात्मक बताते हुए कहा, "यह एक सघीय संविधान है" केन्द्र तथा राज्य दोनों का गठन सविधान द्वारा हुआ है और दोनों की शक्ति एवं प्राधिकार का स्रोत सविधान है। अपने क्षेत्राधिकार में कोई किसी के अधीन नहीं है। एक का प्राधिकार दूसरे का पूरक है।" सविधान में अत्यधिक केन्द्रीयकरण का उत्तर देते हुए उन्होंने कहा, "एक गम्भीर शिकायत इस आधार पर की जाती है कि अत्यधिक केन्द्रीयकरण के कारण राज्य सिकुड़कर नगरपालिकाओं के समान हो गये हैं। यह स्पष्ट है कि इस दृष्टिकोण में केवल अतिशयोक्ति है" सघात्मक व्यवस्था का मूल उद्देश्य यह है कि केन्द्र तथा राज्यों के बीच व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका विधायिका प्राधिकारों का विभाजन हो, जो किसी संमद द्वारा पारित विधि का प्रतिफल न होकर सविधान द्वारा उल्लिखित प्रावधानों का परिणाम हो। यह सविधान इसी उद्देश्य की पूर्ति करता है।"

"यह समझना कठिन है कि ऐसे सविधान को केन्द्रीय कैसे कहा जा सकता है। यह हो सकता है कि सविधान ने केन्द्र को व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के क्षेत्र में अधिक व्यापक क्षेत्राधिकार सौंपे हो, जिन्हें अन्य सघात्मक सविधानों में प्रदान न किया गया" परन्तु ये गुण संघवाद के प्रमुख तत्वों का निरूपण नहीं करते हैं।

संघवाद का मुख्य गुण सविधान द्वारा केन्द्र और राज्यों के बीच व्यवस्थापिका और

1 "Both the union and the states are created by the constitution, both derive their respective authority from the constitution. The one is not subordinate to the other in its own field, the authority of one is co-ordinate with that of the other."
—Dr. Ambedkar

कार्यपालिका की शक्तियों के वितरण में निहित होता है। हमारे संविधान में इसी गुण का निरूपण किया गया है। अतः यह कहना असत्य है कि राज्यों को केन्द्र के अधीन रखा गया है।¹

संविधान-निर्माताओं का दृष्टिकोण संघात्मक ढाँचे की स्थापना अवश्य रहा है किन्तु फिर भी संविधान में एकात्मकता का गुंजन अवश्य सुनायी देता है। यद्यपि डॉ० एस० पी० अय्यर का यह मत है कि “भारत में अधिकांश संघीय केन्द्रीयकरण संवैधानिक विधि के ढाँचे के बाहर हुआ है।”² किन्तु यह भी स्वीकार करना पड़ेगा कि संविधान में भी एकात्मकता के प्रबल तत्व उपरिष्ठ हैं।

भारतीय संविधान के संघात्मक लक्षण - संविधान का स्वरूप संघात्मक है (Federal Features of the Indian Constitution . The Constitution is Federal in Form)

संघवाद वह तन्त्र है जिसके द्वारा राज्य की सारी शक्तियों का विभाजन दो प्रकार की सरकारों के मध्य हो जाता है। ये दो प्रकार की सरकारें—केन्द्रीय और राज्यों की सरकारों के रूप में होती हैं। संघीय सरकार की परिभाषा करते हुए फाइनर ने कहा है कि यह एक शासन है जिसमें सत्ता और शक्ति का एक भाग स्थानीय क्षेत्रों में निहित होता है और दूसरा भाग केन्द्रीय संस्था में। डायसी के अनुसार, “संघीय राज्य एक ऐसी राजनीतिक रचना है जिसमें राष्ट्रीय एकता और शक्ति तथा प्रदेशों के अधिकारों की रक्षा करते हुए दोनों में सामंजस्य स्थापित किया जाता है।”³ गार्नर के कथनानुसार, “ऐसी शासन-प्रणालियों के केन्द्रीय और स्थानीय संगठन एक प्रभुसत्ता के अन्तर्गत स्थिर होते हैं और ये दोनों प्रकार अपने निश्चित अधिकार-क्षेत्र की सीमाओं में, जो सामान्य संविधान द्वारा निर्धारित की गयी हैं, सर्वोपरि होती हैं।”

वस्तुतः संघवाद का सिद्धान्त सीमित सरकार के सिद्धान्त से सम्बन्धित है। संघवाद राष्ट्रीय सार्वभौमिकता और राज्यों के अधिकारों की पृथक् माँगों में जिस साधन द्वारा समन्वय और एकता स्थापित करना है—वह है लिखित संविधान, जिसके द्वारा सार्वभौमिकता सम्बन्धी शक्तियों का विभाजन केन्द्रीय एवं राज्यों की सरकारों के मध्य किया जाता है। फिर संघवाद का मूल कारण शक्ति के विभाजन का सिद्धान्त है। के० सी० व्हीयर के अनुसार, “संघीय सिद्धान्त से मेरा तात्पर्य शक्ति के विभाजन के तरीके से है जिससे सामान्य (संघीय) एवं क्षेत्राधिकारी (राज्यों) सरकारें अपने क्षेत्र में समान एवं पृथक् होती हैं।”

यद्यपि भारतीय संविधान में ‘संघ’ शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है, लेकिन उपर्युक्त परिभाषाओं के सन्दर्भ में यह एक संघ राज्य है। भारतीय संविधान में संघात्मक व्यवस्था के सभी प्रमुख लक्षण विद्यमान हैं :

(1) **संविधान की सर्वोच्चता**—लिखित संविधान संघवाद की प्रथम शर्त है। डायसी के अनुसार, “एक संघीय राज्य अपना अस्तित्व उस लेख-पत्र से प्राप्त करता है जिसके द्वारा उसकी स्थापना हुई है। संघीय राज्य में लिखित संविधान सर्वोच्च कानून होता है। संविधान के लिखित स्वरूप से संघीय मामलों में मतभेद होने की सम्भावना बहुत कम हो जाती है। साधारण कानूनों की तुलना में लिखित संविधान स्थायी होते हैं। संविधान के द्वारा सरकारों के संगठन और कार्यों

1 “The chief mark of federalism lies in the partition of the legislative and executive authority between the centre and units by the constitution. This is the principle embodied in our constitution. It is, therefore, wrong to say that states have been placed under the centre.”

—Dr. Ambedkar

2 एस० पी० अय्यर ‘एक अधिक पूर्ण संघ के विषय में विचार’, शकधर - संविधान और संसद्, 1976, पृ० 22।

3 डायसी, ए० सी० - ला ऑफ बि कान्स्टीट्यूशन, 1938, पृ० 138।

का कानूनी और संवैधानिक आधार तथा संघ और राज्यों के सम्बन्ध और क्षेत्राधिकार निर्धारित किये जाते हैं। अमरीकी संविधान की भाँति यद्यपि भारतीय संविधान में यह घोषित नहीं किया गया है कि संविधान सर्वोच्च होगा, लेकिन फिर भी भारतीय संविधान उस देश का लिखित सर्वोच्च कानून है। इसके उपबन्ध सभी सरकारों पर बाध्यकारी है और किसी भी सरकार द्वारा संविधान का उल्लंघन नहीं किया जा सकता। भारत में कोई भी शक्ति संविधान के ऊपर नहीं है।

(2) शक्तियों का विभाजन—अन्य सभों की भाँति भारतीय संविधान द्वारा भी संघ और राज्यों के बीच शक्ति का विभाजन किया गया है। संविधान के इस अंश का निर्माण कनाडा के संघ की प्रेरणा पर आधारित है। परन्तु एक समवर्ती सूची और जोड़ दी गयी, जो आस्ट्रेलिया के संविधान की देन है। शक्ति-विभाजन तीन सूचियों के आधार पर किया गया है :

(i) संघ सूची—संघ सूची में 97 विषय हैं, यह सूची तीनों सूचियों में विभाजित है। इसके प्रमुख विषय इस प्रकार हैं—प्रतिरक्षा, मशहूर सेनाएँ अणुशक्ति, विदेशी कार्य, राजनयिक प्रतिनिधित्व, युद्ध एवं शान्ति, डाक, तार, धेतार, दूरभाष, संचार, मक्का, टंकण, विदेशी निनिमय, विदेशी ऋण, भारत का रक्षित बैंक, सीमाकर इत्यादि-इत्यादि विषय जो संघ के लिए समान हित के थे तथा सम्पूर्ण देश को एकसूत्रता प्रदान करने के लिए आवश्यक हैं। इस सूची में वर्णित विषयों पर केवल संसद को ही विधि निर्माण का अधिकार है।

(ii) राज्य सूची—मूल संविधान के अन्तर्गत राज्य सूची में कुल 66 विषय रखे गये थे, लेकिन 42वें संवैधानिक संशोधन (1976) द्वारा राज्य सूची के चार विषय (शिक्षा, वन, जंगली जानवरों और पक्षियों की रक्षा तथा नाप-तौल) राज्य सूची से हटाकर समवर्ती सूची में कर दिये गये। इसमें कुछ प्रमुख विषय हैं—पुलिस, न्याय, जेल, स्थानीय स्वशासन, भावजनिक स्वास्थ्य, कृषि, सिंचाई और सड़कों, आदि। राज्य सूची में शामिल विषयों के सम्बन्ध में कानून बनाने का अधिकार केवल विधानमण्डल को ही होता है।

(iii) समवर्ती सूची—इस सूची में वे विषय रखे गये हैं, जिनका महत्व क्षेत्रीय और दोनों ही दृष्टियों से है। मूल संविधान के अनुसार इस सूची में 47 विषय थे, लेकिन 42वें संवैधानिक संशोधन द्वारा राज्य सूची के चार विषय समवर्ती सूची में कर दिये गये और नवीन विषय 'जनसंख्या नियन्त्रण और परिवार नियोजन' समवर्ती सूची में जोड़ा गया। इसमें कुछ प्रमुख विषय हैं—फौजदारी विधि और प्रक्रिया, निवारक निरोध, विवाह और विवाह विच्छेद, कारखाने, श्रमिक संघ, औद्योगिक विवाद, सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक योग्यता, शिक्षा, जनसंख्या नियन्त्रण और परिवार नियोजन आदि।

समवर्ती सूची के ये विषय केन्द्र तथा राज्य दोनों के ही क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत रखे गये हैं। इन विषयों पर यदि केन्द्रीय सरकार ने कोई व्यवस्थापन नहीं किया है तो राज्य के विधानमण्डल कानून बना सकते हैं, किन्तु यदि संसद कभी भी कानून बना दे तो वह राज्य द्वारा पारित विधि को शून्य करने में सक्षम होगी। परन्तु अनुच्छेद 254 के अन्तर्गत इसका एक अपवाद है कि यदि समवर्ती सूची पर राज्य के व्यवस्थापन को राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त हो चुकी है, तो यह विधि संसद की विधि के बावजूद भी लागू हो सकेगी।

कनाडा की भाँति भारत में भी अवशिष्टाधिकार (Residuary Powers) केन्द्र को ही प्रदान किये गये हैं। अनुच्छेद 249 के अनुसार, राज्यसभा के प्रस्ताव से संसद राज्य सूची के भी विषय पर कानून बना सकती है। अनुच्छेद 250 के अनुसार, संकटकाल में भी संसद राज्य सूची के विषयों पर कानून बना सकती है। इसी प्रकार अनुच्छेद 252 के अनुसार दो या दो से अधिक राज्यों के निवेदन पर संसद राज्य सूची के विषयों पर व्यवस्थापन कर सकती है।

(3) स्वतन्त्र सर्वोच्च न्यायालय—भारतीय संविधान के संरक्षक के रूप में कार्य करने के लिए एक स्वतन्त्र सर्वोच्च न्यायालय की भी व्यवस्था की गयी है। संविधान के द्वारा एक सर्वोच्च न्यायालय और राज्यों में उच्च न्यायालयों की भी व्यवस्था की गयी है जिन्हें उन कानूनों को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार है, जो संविधान के विरुद्ध हैं। प्रो० के० वी० राव के शब्दों में, “इस दृष्टि से हमारा संविधान सोवियत संघ या स्विट्जरलैण्ड के संविधान से अधिक संघात्मक है।”

(4) उच्च सदन का राज्य सदन होना—भारतीय संसद का उच्च सदन अर्थात् राज्य सभा राज्यों का सदन है। यह राज्यों का प्रतिनिधित्व करता है। यद्यपि यह सच है कि यह प्रतिनिधित्व समानता के आधार पर न होकर, जनसंख्या के आधार पर है।

(5) संशोधन प्रणाली—भारतीय संविधान में संशोधन प्रणाली पूर्णतया सघीय प्रक्रिया के अनुरूप है। कतिपय संशोधन विधेयकों की राष्ट्रपति के समक्ष उनकी अनुमति के लिए प्रस्तुत करने से पूर्व कम-से-कम आधे राज्यों के विधानमण्डलों के सकल्प द्वारा स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है। यदि आधे राज्यों के विधानमण्डलों की स्वीकृति प्राप्त न हो तो संविधान के अनेक महत्वपूर्ण अंशों में संशोधन नहीं किया जा सकता।

उपर्युक्त तथ्यों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि भारतीय संविधान एक पूर्ण संघात्मक प्रणाली की स्थापना करता है। पायली ने लिखा है कि “भारतीय संविधान के सघीय न होने पर विवाद उठाने का कोई कारण दृष्टिगत नहीं होता। संविधान संघवाद की कसौटी पर खरा उतरता है।”

भारतीय संविधान के एकात्मक लक्षण : संविधान द्वारा शक्तिशाली केन्द्र की स्थापना
(UNITARY FEATURES OF THE INDIAN CONSTITUTION THE CONSTITUTION CREATES A STRONG CENTRAL GOVERNMENT)

संविधान के अनेक सदस्यों का यह मत था कि संविधान में संघात्मक सिद्धान्त की ‘नृशंसा-पूर्ण हत्या’ की गयी है। श्री पी० टी० चाको का मत था कि “जो संविधान, संविधान सभा ने निमित्त किया है वह शरीर से संघात्मक है किन्तु आत्मा से एकात्मक है” सभी शक्तियाँ संसद को प्रदान कर दी गयी हैं और व्यवहार में राज्य-विधानमण्डल को कोई शक्तियाँ प्रदान ही नहीं की गयी हैं।¹ पी० एस० देशमुख का मत था कि “जो संविधान बना है वह संघात्मक की अपेक्षा एकात्मक अधिक है।”² श्री बी० एम्० गुप्ता का मत था कि “नये संविधान के अन्तर्गत भारत संघात्मक राज्य न होकर विकेन्द्रीयकृत एकात्मक राज्य होगा।” प्रो० एस० पी० अय्यर का तो स्पष्ट मत है कि “भारतीय संविधान को, जो कि दक्षिण अफ्रीका के समान है, यदि आवश्यक हुआ तो एकात्मक संविधान कहा जा सकता है किन्तु इसे किसी भी हालत में अर्द्ध-संघ राज्य नहीं कहना चाहिए।” यदि भारतीय संविधान और राजनीति व्यवस्था का विश्लेषण किया जाये तो दो प्रकार के एकात्मक तत्व दृष्टिगोचर होते हैं।

(1) भारतीय संविधान के अन्तरग में उपस्थित एकात्मक तत्व।

(2) भारतीय संविधान के बहिर्ग में उपस्थित एकात्मक तत्व।

भारतीय संविधान के अन्तरग में उपस्थित एकात्मक तत्व (Unitary Features of the present inside the Constitution)—भारतीय संविधान-निर्माता भारतीय इतिहास के इस तथ्य से परिचित थे कि भारत में जब-जब केन्द्रीय सत्ता दुर्बल हो गयी तब-तब भारत की एकता

¹ संविधान सभा वाद-विवाद, खण्ड XI, पृ० 745।

² वही, पृ० 778।

भंग हो गयी और उसे पराधीन होना पड़ा। संविधान-निर्माता भारत में इतिहास की नहीं चाहते थे। अतः संविधान-निर्माताओं ने केन्द्रीय सत्ता को अधिक शक्तिशाली व न्यायिक व्याख्या द्वारा सर्वोच्च न्यायालय पर छोड़ने की अपेक्षा स्वयं ही कर लेना उचित वेज्जामीन स्कूरफील्ड ने लिखा है कि “भारतीय संघ जिम समस्या से ग्रसित है, वह और राजनीतिक समस्याएँ तथा प्रादेशिकता की संकीर्ण भावनाएँ जिनके समाधान के सरकार के पास समुचित शक्तियाँ होना अपरिहार्य है।” भारतीय संविधान में एक निम्नलिखित है

(1) इकहरी नागरिकता—प्रायः संघात्मक संविधानों में दोहरी नागरिकता अमरीका में ऐसा ही है। किन्तु भारत में नागरिकता का सम्बन्ध संघ से है और राज्यों कोई नागरिकता नहीं है। प्रत्येक भारतीय को सम्पूर्ण भारतीय क्षेत्र में समान है। यद्यपि यह संघात्मक सिद्धान्त के प्रतिकूल है किन्तु भारत की एकता को दृष्टि से इसे आवश्यक समझा गया। प्रो० के० बी० राव का कहना है कि “मैं यह बड़ी कसौटी यह है कि एकक के रूप में राज्य के अपने नागरिक हैं या नहीं जिन पर से राज्य के कानून लागू होते हैं।” इस दृष्टि से हमारे राज्य इंग्लैण्ड के स्वयंसेवकों से अच्छी हालत में नहीं है। हमारे यहाँ केवल एकल नागरिकता है। इस दृष्टि इकाइयों का दर्जा अमरीका की इकाइयों के स्तर से नीचा है।”¹

(2) शक्तियों का वेंटवारा केन्द्र के पक्ष में—हमारे संविधान में शक्तियों का प्रकार किया गया है कि केन्द्र को राज्यों की अपेक्षा अधिक शक्तियाँ दी गयी हैं। संविधान द्वारा महत्वपूर्ण विषय संघ सूची में रखे गये हैं। संघ सूची में 97 विषय और इस पर केवल संसद ही कानून बना सकती है। समवर्ती सूची में 47 विषय हैं केन्द्रीय संसद तथा राज्यों के विधानमण्डल दोनों ही कानून बना सकते हैं। परन्तु बनाये हुए कानूनों में कोई विरोध उत्पन्न हो जाये तो केन्द्रीय कानून मान्य होता है द्वारा निर्मित कानून निरस्त माना जाता है। जहाँ तक राज्य सूची का सम्बन्ध है इस विधानमण्डल कानून बना सकता है परन्तु कुछ विशेष परिस्थितियों में संसद इस पर बना सकती है। अवशिष्ट शक्तियाँ भी केन्द्र को प्राप्त हैं, न कि राज्यों को। अनेक सदस्यों ने यह मत व्यक्त किया कि डॉ० अम्बेडकर ने सब कुछ केन्द्र को प्रदान कर संविधान-निर्माताओं ने देश की सामयिक, आर्थिक, राजनीतिक परिस्थितियों को देखते हुए शाली केन्द्रीय सरकार की अनिवार्यता अनुभव की। के० एम० मुंशी ने स्पष्ट कहा था यह है कि भारत के महान् दिन वे थे जबकि देश में शक्तिशाली केन्द्रीय शक्ति थी और दिन वे थे जबकि केन्द्र को प्रान्तों की शक्ति द्वारा कमजोर किया जा रहा था और इस हो रही थी।” संविधान-निर्माता यह जानते थे कि आज विश्व में केन्द्रीकृत सरकारों की प्रवृत्ति है और भारत में भी संघ को शक्तिशाली बनने से रोकना अनुचित होगा। डॉ० ने स्पष्ट कहा था कि “मैं सन् 1935 के अधिनियम द्वारा स्थापित केन्द्र से भी अधिक केन्द्र की स्थापना के पक्ष में हूँ।”

इस प्रकार भारतीय संविधान ने एक अत्यन्त शक्तिशाली केन्द्र का निर्माण किया काश्यप के अनुसार, “संघ सूची में 97 विषय हैं और वह तीनों सूचियों में सबसे लम्बी वर्ती सूची में 47 विषय हैं जिन पर केन्द्रीय सरकार जब चाहे तब कानून बना सकती, अतिरिक्त अवशिष्ट शक्तियाँ भी केन्द्रीय सरकार में ही निहित हैं।”

(3) संघ और राज्यों के लिए एक ही संविधान—प्रायः संघ प्रणाली में राज्यों के संविधान संघ से पृथक् होते हैं लेकिन भारत में भारत के संविधान के अन्तर्गत संघ के संविधान के साथ-साथ राज्यों के संविधान भी सम्मिलित हैं, भारतीय संघ की इकाइयों को अमरीका के राज्यों तथा स्विस् कैंटनो की भाँति पृथक् संविधानों के निर्माण का अधिकार नहीं है।

(4) केन्द्रीय सरकार राज्यों की सीमाओं के परिवर्तन में समर्थ—अमरीकी या आस्ट्रेलिया के संघ में इकाई राज्यों की सीमा में उनकी सहमति के बिना परिवर्तन नहीं किया जा सकता किन्तु हमारे संविधान के अनुच्छेद 3 के अनुसार संसद को यह अधिकार है कि वह (क) किसी राज्य से उसका कोई प्रदेश पृथक् करके या दो या अधिक राज्यों को मिलाकर कोई नया राज्य बना दे, (ख) किसी राज्य के क्षेत्र में कमी या वृद्धि कर दे, (ग) राज्य की सीमाओं तथा उनके नाम बदल दे। इनके लिए यद्यपि राष्ट्रपति सम्बन्धित राज्य के विचार माग्न करते हैं, लेकिन इन विचारों को स्वीकार करना या न करना राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर है।

(5) एकीकृत न्याय-व्यवस्था—संघ प्रणाली में संघ और राज्यों के कानूनों को लागू करने के लिए दोहरी न्याय-व्यवस्था आवश्यक है। भारतीय संघ में अमरीका की तरह दोहरी न्याय-व्यवस्था का प्रबन्ध करने के स्थान पर न्याय-व्यवस्था को एकीकृत कर दिया गया है। सर्वोच्च न्यायालय के बाद न्यायालयों का गठन एक पिरामिड के रूप में होता है। राज्यों के न्यायालयों के बाद न्यायालयों का निर्माण और गठन संघीय सत्ता के द्वारा ही किया जाता है।

(6) सकटकाल में एकात्मक शासन—हमारे संविधान में राष्ट्रपति को अनुच्छेद 352, 356 एवं 360 द्वारा सकटकाल की घोषणाएँ करने का अधिकार है। अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत राष्ट्रीय आपातकाल के समय संसद को राज्य सूची में वर्णित सभी विषयों के ऊपर कानून बनाने और राज्यों पर सभी प्रकार के प्रशासकीय नियन्त्रण प्राप्त हो जाते हैं। अनुच्छेद 360 के अनुसार, राष्ट्रपति वित्तीय संकट की घोषणा कर सकता है और इसके अन्तर्गत सभी राज्यों पर वित्तीय नियन्त्रण स्थापित कर सकता है। वित्तीय संकट के समय राष्ट्रपति राज्यों के धन विधेयकों को भी अपनी मजूरी के लिए मँगवा सकता है। राज्य में वैधानिक संकट के समय राज्यपाल केन्द्रीय सरकार के एजेण्ट के रूप में राज्य का शासन चलाता है और उस समय संसद उस राज्य के लिए कानून बनाने का अधिकार रखती है। इस प्रकार सकटकाल में राज्य स्वायत्तता प्राप्त इकाइयाँ न रहकर एकात्मक राज्य के अंग हो जाते हैं। पायली के अनुसार, “संकटकाल की घोषणा से संविधान का सघात्मक स्वरूप समाप्त हो जाता है और केन्द्रीय शासन सर्वोपरि हो जाता है।” संविधान में उल्लिखित सकटकालीन प्रावधानों के सम्बन्ध में हृदयनाथ कुँजरू ने स्पष्ट कहा था कि “इन अनुच्छेदों से यह सम्भावना है कि राज्यों के साथ ऐसा व्यवहार किया जाये जैसे वे वच्चे हों और राष्ट्रपति ग्रामीण पाठशाला का एक शिक्षक।”¹

(7) महत्वपूर्ण विषयों की एकीकृत व्यवस्था—अधिकांश संघ राज्यों में दोहरा कानून, दोहरी न्याय-व्यवस्था, दोहरी उच्च नागरिक सेवाएँ, दोहरा लेखा-परीक्षण, इत्यादि व्यवस्थाएँ होती हैं। किन्तु भारतीय संविधान द्वारा उन समस्त महत्वपूर्ण विषयों के सम्बन्ध में, जो राष्ट्र की एकता बनाये रखने के लिए आवश्यक हैं, एकरूपता स्थापित करने का प्रयत्न किया गया है। अखिल भारतीय प्रशासन तथा पुंसिस् सेवाओं की व्यवस्था की गयी है और इन सेवाओं के सदस्य राज्यों के मुख्य प्रशासनिक पदों पर नियुक्त किये जाते हैं। राज्यसभा के दो-तिहाई बहुमत से पारित संकल्प के द्वारा अन्य अखिल भारतीय सेवाएँ भी स्थापित की जा सकती हैं। भारत के नियन्त्रक महालेखा परीक्षक के अधीन भारत की लेखा परीक्षा तथा लेखा सेवा का आयोजन है जो एक

¹ संविधान वाद-विवाद, खण्ड III, 23, पृ० 927।

केन्द्रीय सेवा है किन्तु यह सघ के साथ-साथ राज्यों के व्यय का लेखा तथा लेखा-परीक्षा कार्य को भी सम्पन्न करती है। निर्वाचन आयोग की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है और आयोग ससद के साथ-साथ राज्य विधानमण्डलों के निर्वाचनों को भी सम्पन्न करता है। दीवानी तथा दण्ड सम्बन्धी कानून संहिताबद्ध हैं और पूरे देश पर लागू होते हैं। उनकी एकरूपता कायम रखने के लिए उन्हें समवर्ती सूची में रखा गया है।

(8) राज्यों के राज्यपालों की नियुक्ति—भारतीय सघ के इकाई राज्यों के राज्यपालों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। राज्यपाल राष्ट्रपति के प्रसाद-पर्यन्त अपने पद पर रहते हैं। राज्यपाल केन्द्र के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करते हैं। राज्यपाल द्वारा इस तरह से केन्द्रीय सरकार का राज्यों पर प्रत्येक स्थिति में पूर्ण नियन्त्रण रहता है। राज्यपाल को नियुक्त किये जाने की यह विधि सघात्मक सिद्धान्तों के प्रतिकूल है। वह केन्द्र और राज्य के प्रति भक्ति में पारस्परिक विरोध की स्थिति में केन्द्र को ही प्रसन्न रखना चाहेगा, चाहे इससे राज्य के हितों का बलिदान ही क्यों न करना पड़े।

(9) आर्थिक दृष्टि से राज्यों की दुर्बल स्थिति—सविधान द्वारा वित्तीय दृष्टि से राज्य केन्द्रीय सरकार पर निर्भर बना दिये गये हैं। केन्द्र द्वारा राज्यों को विभिन्न प्रकार के अनुदान आदि दिये जाते हैं और इस आर्थिक सहायता के कारण केन्द्र राज्यों पर छाया रहता है। आर्थिक क्षेत्र में आत्म-निर्भर न होने के कारण राज्यों की स्वायत्तता नाममात्र की है। श्री हृदयनाथ कुंजरू के अनुसार, “राज्यों की वित्तीय स्वायत्तता को वित्तीय आपात सम्बन्धी उपबन्धों से बड़ा धक्का पहुँचा है।”

(10) राज्यों का राज्यसभा में समान प्रतिनिधित्व नहीं—विश्व के अन्य सघों में प्रायः उच्च सदन में छोटे-बड़े सभी राज्यों को बराबर का प्रतिनिधित्व दिया गया है। वहाँ पर उनके आकार तथा आबादी का ध्यान नहीं रखा जाता है, परन्तु भारत में राज्यों को राज्यसभा में आबादी के आधार पर प्रतिनिधित्व दिया गया है।

(11) राज्य विधानमण्डलों द्वारा पारित विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए—यद्यपि राज्य विधानसभा द्वारा पारित प्रत्येक विधेयक राज्यपाल की स्वीकृति से कानून बन जाता है, किन्तु कुछ विधेयक ऐसे भी होते हैं जिन्हें राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए सुरक्षित रखना पड़ता है और उनकी स्वीकृति प्राप्त होने पर ही कानून बनता है।

(12) सुपरिवर्तनशील संविधान—एकात्मक शासन प्रणाली में संविधान में संशोधन सरलता से किया जा सकता है। संविधान और साधारण कानून में अन्तर नहीं किया जाता है। भारतीय संविधान में भी ऐसे अनेक अनुच्छेद हैं जिनका संशोधन ससद साधारण बहुमत से कर सकती है।

(13) केन्द्र द्वारा राज्यों के मतभेदों का निवारण—सघ तथा राज्यों के बीच अथवा दो या दो में अधिक राज्यों के बीच विवादों का निपटारा करने के लिए सघ की स्थिति महत्वपूर्ण है। केन्द्रीय सरकार के पास समन्वयकारी शक्तियाँ हैं। केन्द्रीय सरकार ही वित्त आयोग, अन्तराज्यिक तथा क्षेत्रीय परिषदों का गठन करती है। क्षेत्रीय परिषदों के माध्यम से केन्द्र राज्य सरकारों की शक्ति पर नियन्त्रण रखता है। प्रत्येक क्षेत्रीय परिषद के अध्यक्ष के रूप में राष्ट्रपति एक केन्द्रीय मन्त्री की नियुक्ति करता है।

भारतीय संविधान के बहिरंग में उपस्थित एकात्मक तत्व (Unitary features outside the Constitution)—नेहरू ने कहा था कि मेरे जीवन का मुख्य काम भारत का एकीकरण है। यह स्वाभाविक भी था, क्योंकि भारत एक राष्ट्र बनने की प्रक्रिया में गुजर रहा है। स्वाधीनता के तुरन्त बाद देश के नेताओं ने एकता के महत्व को समझा और यह अनुभव किया कि चाहे जैसे भी हो, राष्ट्रीय या केन्द्रीय सत्ता को बनाये रखना है और देश के विभिन्न तत्वों को एक सूत्र में

रखना है। संविधान के विचार-विमर्श में इस सिद्धान्त का प्रभाव स्पष्ट है और इसलिए हमारे संविधान में केन्द्रीय सत्ता की प्रधानता और राज्य की एकात्मकता को कायम रखने के साथ-साथ देश के विभिन्न अंगों को पूरी छूट और अधिकार देने का यत्न किया गया है। रजनी कोठारी के अनुसार, “मगर मुख्य बात यह है कि एकीकरण के लिए तरीका क्या अपनाया गया? इस तरीके में दो बातें हैं। एक, सरकार और सरकारी या शासन दल की गतिविधियों के द्वारा देश में एकता की स्थापना और उनका दृढीकरण। दूसरे, देश के विभिन्न तत्वों के अधिकारों और हितों का संरक्षण और मान्यता देकर उनको राष्ट्रीय जीवन और राजनीतिक व्यवस्था में शामिल करना। भारत की राजनीतिक एकता में राष्ट्रीय सरकार की प्रधानता और अन्य हितों व अल्प-संख्यकों के प्रति समझौते और निभाव की भावना, इन दो प्रवृत्तियों का मुख्य योग है।”¹

संवैधानिक प्रावधानों के बावजूद कतिपय ऐसे राजनीतिक तत्वों का उदय और विकास भारत की राजनीतिक व्यवस्था में दिखलायी देता है जिनसे एकात्मकता में वृद्धि हुई है और केन्द्रीयकृत संघवाद का चलन हुआ है। ऐसे तत्व कुछ इस प्रकार हैं :

(1) प्रधानमंत्री का चमत्कारी व्यक्तित्व—भारत के प्रधानमंत्री का व्यक्तित्व चमत्कारी और प्रभावशाली रहा है। जवाहरलाल नेहरू जैसे व्यक्तित्व वाले प्रधानमंत्री ने भारत को राजनीतिक स्थिरता और राष्ट्रीय दृष्टिकोण प्रदान किया। उनके प्रभाव के आगे राज्यों के नेताओं का व्यक्तित्व फीका लगता था और कोई मुख्यमंत्री उनका विरोध करने की सोच ही नहीं सकता था। नेहरू के बाद प्रधानमंत्री पद पर मुख्य रूप से श्रीमती इन्दिरा गांधी ही कार्य करती रही। उनका व्यक्तित्व भी कम आकर्षक नहीं था, देश की जनता पर उनका अगूठा प्रभाव था। अनेक राज्यों के मुख्यमन्त्रियों की नियुक्ति भी कई बार प्रधानमंत्री की इच्छा से हुई और उन नेताओं को राज्य राजनीति से विरक्त होना पड़ा जिन्हें प्रधानमंत्री का विश्वास प्राप्त नहीं था।

(2) एकदलीय प्रभुत्व—भारत की राजनीति कांग्रेस के इर्द-गिर्द घूमती रही है। कांग्रेस की प्रधानता का कारण उसके हाथ में सरकार की शक्ति होना तथा उसका प्रभावशाली नेतृत्व रहा है। इसके साथ ही उसके संगठन की जनता में भी पहुँच रही है। इस प्रकार सरकार की शक्ति और जनता में पहुँच दोनों उसकी प्रधानता की जड़ें हैं। 1947 से 1967 तक केन्द्र और राज्यों में कांग्रेस दल की ही सरकारें रही हैं। 1971 के पश्चात् पुनः लगभग सम्पूर्ण भारत में कांग्रेस दल का एकछत्र शासन स्थापित हो गया। अतः कांग्रेस के सुदृढ संगठन द्वारा अनेक मतभेदों और विवाद का समाधान सरल रहा। सन् 1967 के पश्चात् कुछ राज्यों में गैर-कांग्रेस सरकारें बनीं। प्रो० रजनी कोठारी का कहना है कि “वास्तव में गैर-कांग्रेस मुख्यमन्त्रियों से निभाव केन्द्रीय कांग्रेस सरकार के लिए ज्यादा आसान सिद्ध हुआ, वजाय कांग्रेसी मुख्यमन्त्रियों के जो कांग्रेस दल और केन्द्रीय सरकार के मामलों में भी दखल देने की कोशिश करते थे, क्योंकि वे अपने को महज मुख्यमंत्री नहीं, कांग्रेस का अखिल भारतीय नेता भी मानते थे।”

(3) योजना आयोग—सन् 1950 में योजना आयोग का गठन किया गया। योजना आयोग को देश के सर्वांगीण विकास के सन्दर्भ में महत्वपूर्ण कृत्य संपि गये हैं। योजना आयोग के महत्व के सन्दर्भ में ही प्रधानमंत्री आयोग का अध्यक्ष होना है तथा उसके कार्यों को अधिक प्रभावी बनाने के लिए केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल के कुछ वरिष्ठ मन्त्री भी आयोग से सम्बद्ध होते हैं। योजना आयोग ने अपने कार्यों का विस्तार किया है, वस्तुतः वह रक्षा को छोड़कर प्रशासन के सभी क्षेत्रों में भावी विकास का प्रमुख निर्णायक बन गया है। 15 मार्च, 1950 के प्रस्ताव में यह पूर्णतः स्पष्ट कर दिया गया था कि आयोग मूलतः एक परामर्शदात्री संस्था होगी; इसका कार्य आर्थिक

¹ कोठारी, रजनी : भारत में राजनीति, पृ० 201।

नियोजन के मामले पर शासन को अपनी सिफारिशें प्रस्तुत करना है। किन्तु व्यवहार में आयोग ने सविधान और शासन दोनों को ही विशेष रूप से प्रभावित किया है। अशोक चन्दा ने आयोग के महत्व के कारण उसे देश का 'आर्थिक मन्त्रिमण्डल' कहा है। राज्य सरकारें तो वित्तीय सहायता और आर्थिक परामर्श के लिए आयोग पर अधिकांशतः निर्भर हैं।¹ के० सन्थानम् ने लिखा है कि इस समूची नियोजन-व्यवस्था ने "नीति और वित्त सन्बन्धी सभी मामलों में राज्य की स्वायत्तता को एक छाया का रूप प्रदान कर दिया।"² ग्रेनविल ऑस्टिन लिखते हैं, "सविधान के निर्माण के समय इस प्रकार का कोई स्पष्ट विचार नहीं था कि नियोजन सघीय व्यवस्था को किस प्रकार प्रभावित करेगा। इस बात की तो कल्पना ही नहीं की गयी थी कि योजना आयोग वित्त आयोग से अधिक महत्वपूर्ण हो जायेगा। इस बात का भी कोई प्रमाण नहीं है कि सविधान-निर्मात्री सभा के सदस्यों ने इस बात का अनुमान लगाया था कि योजना व्यवस्था सघीय पद्धति को कोई मोड़ दे देगी, फिर भी समय ने यह बतला दिया है कि भारतीय संघवाद के अन्तर्गत नियोजन का केन्द्रीयकृत प्रभाव रहा है।"³

(4) राष्ट्रीय विकास परिषद—योजना आयोग की भांति ही 'राष्ट्रीय विकास परिषद' भी देश की आर्थिक नीतियों के निर्धारण में अत्यन्त प्रभावशाली निकाय है। आयोग के ही समान यह परिषद भी सविधान की उपज नहीं है। इसका लक्ष्य योजना आयोग, केन्द्रीय सरकार तथा राज्य सरकारों के मध्य सामंजस्य बनाये रखना है। वस्तुतः राष्ट्रीय विकास परिषद योजना-व्यवस्था की शीर्षस्थ संस्था है। योजना आयोग द्वारा निर्मित एवं राष्ट्रीय विकास परिषद द्वारा स्वीकृत योजना विकास का एक शासकीय कार्यक्रम बन जाती है। इसी कारण सन्थानम् ने इसे 'भारतीय संघ की सर्वोच्च मन्त्रिपरिषद' कहा है। अब व्यवहार में राज्यों की योजनाओं के सम्बन्ध में निर्णय राष्ट्रीय विकास परिषद में लिये जाते हैं जिससे राज्यों की स्थिति केन्द्रीय सरकार के एजेण्ट के समतुल्य हो गयी है।

व्यवहार में भारतीय संघवाद (Indian Federalism in Working)

भारत की राजनीतिक परिस्थितियों के साथ संघवाद के स्वरूप में भी परिवर्तन आता रहा है। भारत की संघ व्यवस्था को राजनीतिक तत्वों के बदलते परिप्रेक्ष्य में चार प्रकार से चित्रित किया जा सकता है।

- (1) केन्द्रीयकृत संघवाद का युग।
- (2) सहकारी संघवाद का युग।
- (3) एकात्मक संघवाद का युग।
- (4) सौदेबाजी वाली संघ व्यवस्था।

(1) केन्द्रीयकृत संघवाद का युग—सन् 1950 से 1967 तक 'केन्द्रीयकृत संघवाद का युग' कहा जा सकता है। सन् 1950 से 1964 तक का भारतीय राजनीति युग 'नेहरू युग' कहलाता है। इस युग में केन्द्र तथा राज्यों के सम्बन्ध मधुर बने रहे और उनमें उग्र मतभेद उभरकर सामने नहीं आये। इस कारण व्यवहार में कुछ ऐसे राजनीतिक तथ्य उभरे जिन्होंने भारत में केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति को पनपने में मदद दी। केन्द्र में नेहरू, पटेल जैसे नेता मौजूद थे। केन्द्र तथा राज्यों में कांग्रेस का एकछत्र शासन था, अतः मतभेदों को दल के सगठन स्तर पर ही हल कर लिया जाता था। नेहरू के व्यक्तित्व तथा नेतृत्व-शक्ति का कोई राज्य विरोध करने तथा

¹ अशोक चन्दा : फेडरलिज्म इन इंडिया, पृ० 195।

² के० सन्थानम् : डेमोक्रेटिक प्लानिंग, प्रॉब्लम्स एण्ड पिटफाल्स, पृ० 20।

³ ग्रेनविल ऑस्टिन : दी इण्डियन फास्टीडियशन, पृ० 236।

कोई नेता मतभेद उत्पन्न करने का साहस नहीं करता था। योजना आयोग तथा राष्ट्रीय विकास परिषद संघ तथा राज्यों के बीच तालमेल हेतु 'सुपर केबिनेट' के रूप में कार्य कर रही थी और एक दल की प्रधानता के कारण इसके कार्यों को चुनौती नहीं दी जा सकती थी। इस काल में केन्द्रीयकरण की सशक्त प्रवृत्तियों के परिणामस्वरूप भारतीय संघवाद राजनीतिक समन्वय और आर्थिक विकास के दोहरे उद्देश्यों की पूर्ति का साधन बना।

(2) सहकारी संघवाद का युग—सीतलवाड के अनुसार, "चतुर्थ आम चुनाव के पश्चात् (1967) शक्ति का सन्तुलन राज्यों की ओर झुका। कांग्रेस का एकछत्र शासन समाप्त हुआ, केन्द्र में नेहरू जैसा व्यक्तित्व नहीं रहा और राष्ट्रीय विकास परिषद में अनेक दलों के मुख्यमन्त्री अपनी केन्द्र विरोधी आवाज बुलन्द करने लगे। राज्यों में नेहरू के वाद मुख्यमन्त्री शक्ति के केन्द्र बन गये और वे केन्द्र को प्रभावित करने लगे। कांग्रेस दल के विभाजन के पश्चात् (1969) लोकसभा में शासक दल अल्पमत में आ गया जिससे केन्द्रीय नेतृत्व को राज्यों की माँग के आगे झुकना पड़ा।

1967 के चुनावों के पश्चात् संघ व राज्यों के पारस्परिक संवैधानिक सम्बन्धों के विषय में मतभेद काफी उग्र रूप में उत्पन्न हुए। अधिकतर राज्यों में गैर-कांग्रेसी दलों की सरकारें बनीं। ये सरकारें संघ सरकार के नियन्त्रण में उस सीमा तक नहीं रहना चाहती जिस सीमा तक कांग्रेस दल की प्रादेशिक सरकार पहले रहती थी। प्रत्येक राज्य चाहता था कि केन्द्र द्वारा प्रस्तावित औद्योगिक संस्थानों को उसी के क्षेत्र में स्थापित किया जाय। भाषा के प्रश्न को लेकर संघर्ष उत्पन्न हुए। केन्द्रीय रिजर्व पुलिस को लेकर मतभेद पैदा हुए और राज्यपालों की नियुक्ति का प्रश्न भी विवाद का कारण बन गया।

केन्द्र और राज्यों के बीच विवादों के उपरान्त भी आपसी सहयोग बना रहा और 'सहकारी संघवाद' के युग का सूत्रपात हुआ। सहकारी संघवाद का प्रमुख लक्षण केन्द्र और राज्यों की सरकारों की एक-दूसरे पर निर्भरता है। उस व्यवस्था में केन्द्रीय सरकार शक्तिशाली तो होती है, किन्तु राज्य सरकारें भी अपने क्षेत्र में कमजोर नहीं होतीं। चतुर्थ जन-निर्वाचन के पश्चात् प्रधानमन्त्री श्रीमती इन्दिरा गांधी को मद्रास के श्री अन्नादुराई, उड़ीसा के आर० एन० सिंहदेव, उत्तर प्रदेश के चरणसिंह तथा पंजाब के गुरुनामसिंह जैसे गैर-कांग्रेसी मुख्यमन्त्रियों का विश्वास प्राप्त करने में सफलता मिली। यहाँ तक कि अक्सर ये मुख्यमन्त्री अपनी कठिनाइयों में और अपने साक्षीदारों में मतभेद पैदा होने पर उनसे सलाह लेते थे। रजनी कोठारी लिखते हैं कि "जो लोग यह समझते थे कि राज्यों में भिन्न दलों की सरकारों के बनने से दल या पार्टी-प्रणाली दूट जायगी, उन्होंने एक तो कांग्रेस और प्रतिपक्षी दलों के नेताओं के पुराने सम्बन्धों को भुला दिया और इस बात की उपेक्षा कर दी कि भारत में इस प्रणाली में इतना लोच है कि वह नये नेताओं और नये दलों को भी अपने अन्दर स्थान दे सके।"

(3) एकात्मक संघवाद का युग—सन् 1971 के पंचम लोकसभा के निर्वाचन तथा 1972 के राज्य विधानसभाओं के निर्वाचनों और जनवरी 1980 के लोकसभा एवं वाद के विधानसभा चुनावों में दो तथ्य उभरे—प्रथम, भारतीय राजनीति में श्रीमती गांधी और सजय गांधी ही सर्वमान्य नेता हैं तथा द्वितीय, कांग्रेस दल ही जनता का नेतृत्व कर सकता है। इससे शक्ति का सन्तुलन केन्द्र की ओर झुक गया। जिस द्रुतगति से सविधान में संशोधन किये गये उससे तो ऐसा प्रतीत होने लगा कि भारत एकात्मकता की ओर उन्मुख हो रहा है। जून 1975 से मार्च 1977 तक तो भारतीय राज्य एकात्मक राज्य में परिवर्तित कर दिया गया था। समूची शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार के हाथों में आ गयीं। राज्यों के मुख्यमन्त्रियों की स्थिति केन्द्रीय सरकार के सूत्रधार जैसी हो गयी। आपातकाल के दौरान मुख्यमन्त्रियों का एक पैर अपने राज्य में रहता था तथा

दूसरा दिल्ली में। श्री बहुगुणा और नन्दिनी सत्पथी जैसे कांग्रेसी मुख्यमन्त्रियों को केन्द्र के इशारे पर हटाना पड़ा। जनवरी 1976 में तमिलनाडु में और मार्च 1976 में गुजरात में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। तमिलनाडु में द्रविड़ मुनेत्र कडगम और गुजरात में जनता मोर्चे का शासन था। जनवरी 1980 के लोकसभा चुनावों के बाद केन्द्रीय सरकार ने नौ राज्यों की गैर-कांग्रेस विधान सभाओं को भंग कर दिया। ऐसा लगने लगा कि देश पुनः एक दल प्रधान व्यवस्था की ओर उन्मुख हो रहा है।

(4) सौदेवाजी वाली संघ व्यवस्था—छठे आम चुनावों के परिणामों से भारतीय राजनीति में आमूलचूल परिवर्तन आया। केन्द्र में जनता पार्टी की सरकार स्थापित हुई और राज्यों में विविध दलों की सरकारों की स्थापना हुई। उत्तर प्रदेश, बिहार, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, दिल्ली, राजस्थान, हरियाणा व हिमाचल प्रदेश में जनता पार्टी सत्ता में आयी। पंजाब में जनता व अकाली दल, पश्चिमी बंगाल में मार्क्सवादी दल, तमिलनाडु व पाण्डिचेरी में अन्नाद्रमुक, कश्मीर में नेशनल काँग्रेस, केरल में साम्यवादी दल के नेतृत्व वाला मोर्चा, कर्नाटक और आन्ध्र प्रदेश में कांग्रेसी सरकारें पदासीन थीं। केन्द्र की जनता सरकार एक दुर्बल सरकार थी क्योंकि यह विभिन्न घटकों से बनी एक मिली-जुली सरकार के समतुल्य थी। अतः राज्यों की सरकारों ने सौदेवाजी करने का अनवरत यत्न किया। यहाँ तक कि कतिपय गैर-जनता राज्य सरकारों ने 'राज्य-स्वायत्तता' का नारा बुलन्द किया। वित्तीय स्रोतों के वितरण को लेकर पश्चिम बंगाल की मार्क्सवादी सरकार ने सदैव केन्द्रीय सरकार से दबाव एवं सौदेवाजी की भाषा में बातचीत करने का प्रयत्न किया।

जनवरी 1980 के लोकसभा तथा जून 1980 के नौ राज्य विधानसभाओं के चुनावों के बाद 'एकात्मकता' के स्वर पुनः मुखरित होने लगे। कांग्रेस 'इ' द्वारा शासित राज्यों में मुख्यमन्त्रियों के मनोनयन में प्रधानमन्त्री की भूमिका एवं अभिरुचि से यह इंगित होता है कि हमारी संघ व्यवस्था में केन्द्रीयकृत व्यवस्था की ओर झुकाव बढ़ने वाला है। राज्यपाल प्रभुदास पटवारी और रघुकुल तिलक की वर्षास्तिगी एवं टी० एन० सिंह को पद त्यागने के लिए बाध्य करना क्या इंगित करता है? प्रधानमन्त्री के राज्यों की देखभाल के दौरे क्या संघ प्रणाली को एकात्मकता की ओर उन्मुख करने के प्रयत्न नहीं थे।

किन्तु 1982-90 में होने वाले राज्य विधानसभाओं के निर्वाचन यह इंगित करते हैं कि भारत में संघ व्यवस्था का 'सौदेवाजी वाला प्रतिमान' ही उभरने वाला है। पंजाब में अकाली आन्दोलन, असम में असम गण परिषद, आन्ध्र प्रदेश में एन० टी० रामाराव और तेलंगु देशम् का पदासीन होना, प० बंगाल और त्रिपुरा में मार्क्सवादी पार्टी का केन्द्र विरोधी रुख, जम्मू-कश्मीर में डॉ० फारूख अब्दुल्ला और नेशनल काँग्रेस का प्रभावक होना, हरियाणा में देवीलाल (जनता दल), तमिलनाडु में जयललिता (अन्नाद्रमुक) व करुणानिधि (द्रमुक) का अभ्युदय तथा कर्नाटक के रामकृष्ण हेगडे की भूमिका यह इंगित करती है कि क्या सघीय सन्तुलन राज्यों की ओर झुकने वाला तो नहीं है? क्या भारत को सच्चा संघ कहना ठीक है? (Is India a True Federation?)

भारतीय संविधान में सघीय शासन के सभी लक्षण मिलते हैं, फिर भी अनेक दृष्टियों से यह एकीकृत व्यवस्था की स्थापना करता है। डॉ० कृष्ण मुकर्जी ने तो भारतीय संविधान को असघीय अथवा एकात्मक ही कह डाला है। डॉ० सुभाष काश्यप का भी मत है कि "वस्तुतः भारतीय संविधान ने एक अत्यन्त शक्तिशाली केन्द्र का निर्माण किया है।"

इन आलोचनाओं के बावजूद भी भारतीय संविधान को एकात्मक शासन-व्यवस्था की स्थापना करने वाला संविधान नहीं कहा जा सकता। वस्तुस्थिति यह है कि भारतीय संविधान में कुछ एकात्मक लक्षणों का समावेश कर सघात्मक-प्रणाली की कुछ कमियों को ही दूर करने का

प्रयास किया गया है। भारतीय संविधान के निर्माण के समय जो विघटनकारी प्रवृत्तियाँ क्रियाशील थीं उन्होंने संविधान-निर्माताओं को इस बात के लिए प्रेरित किया कि वे संविधान के अन्तर्गत ही भारत की एकता का प्रबन्ध कर लें। ग्रेनविल ऑस्टिन ने भारतीय संविधान को 'सहकारी संघवाद'¹ की सजा दी है। अशोक चन्दा ने अपनी पुस्तक 'फेडरलिज्म इन इण्डिया' में लिखा है, "अनेक महत्वपूर्ण विद्वानों ने भारतीय संविधान को अर्द्ध-संघात्मक कह तो दिया है, किन्तु उसका तात्पर्य समझाने की कोशिश नहीं की है; संविधान या तो सघीय होता है या फिर एकात्मक।" प्रो० पायली ने लिखा है, "मूल तथ्य यह है कि भारत का शासन एक सरकार द्वारा नहीं अपितु 26 सरकारी अर्थात् 25 राज्य सरकारों एवं एक सघीय सरकार द्वारा होता है। शासन में इस प्रकार की हिस्सेदारी तो सघीय-व्यवस्था में ही सम्भव है।

संघवाद के सन्दर्भ में स्वायत्तता का अर्थ सीमित है और उसमें संघ के एकको की प्रभुसत्ता का स्थान नहीं है। भारत में राज्यों के हाथ में देश के शासन का बहुत बड़ा भाग है। यद्यपि उन्हें आर्थिक साधनों के लिए केन्द्र पर निर्भर रहना पड़ता है और विकास-कार्यों का संयोजन भी केन्द्र करता है, फिर भी राज्यों में अपने अधिकारों पर जोर देने की प्रवृत्ति है और देश के शासन में वे ज्यादा हाथ चाहते हैं। भारत में सरकारी नीतियों और विकास-कार्यक्रम को अमल में लाने का काम राज्य सरकार और नीचे के अधिकारियों का है। राज्य सरकारें अक्सर केन्द्र पर दबाव डालती हैं और उससे अपनी बात मनवाने में सफल रही हैं। केन्द्र के लिए सुरक्षित क्षेत्रों में भी राज्यों ने घुसपैठ की है और दूसरे देशों से व्यापार सम्बन्ध भी स्थापित किये हैं। उदाहरणार्थ, पश्चिमी बंगाल के शक्तिशाली मुख्यमन्त्री डॉ० बी० सी० राय ने एक विदेशी फर्म के साथ अपने राज्य की ओर से व्यापार समझौता किया था। पाल ऐपिलंबी का मत है कि भारत की शासन-प्रणाली ऐसी है जिसमें प्रशासन के महत्वपूर्ण कार्य 'राज्य सरकारें करती हैं और योजना की क्रियान्विति के लिए केन्द्र को इन्हीं पर निर्भर रहना पड़ता है।

अमरीका, आस्ट्रेलिया, कनाडा, आदि सभी राज्यों में ऐसी शासन-व्यवस्था कायम की गयी जैसी उन देशों के लिए जरूरी थी। यदि भारत ने इन देशों के संघात्मक संविधानों की नकल नहीं की तो इसका अभिप्राय यह नहीं है कि भारत में संघात्मक शासन है ही नहीं। हर देश की अपनी अलग परिस्थितियाँ होती हैं। भारत की परिस्थितियों ने यह जरूरी बना दिया कि हमारे देश में एक शक्तिशाली केन्द्र की स्थापना की जाये। इसलिए यह कहना गलत होगा कि भारतीय संविधान मूलतः एकात्मक है और उसमें संघात्मक तत्व गौण रूप में मिलते हैं। भारत का संविधान संघात्मक है क्योंकि उसमें केन्द्र और राज्यों के बीच विधायी, प्रशासनिक व वित्तीय शक्तियों का बँटवारा किया गया है तथा संविधान में संशोधन के बिना केन्द्र अथवा राज्यों की शक्तियों में घृद्धि या कमी नहीं की जा सकती।

संविधान ने एक शक्तिशाली शासन की स्थापना क्यों की है ?

(WHY DOES THE CONSTITUTION CREATES A STRONG CENTRAL GOVERNMENT ?)

भारतीय संविधान द्वारा एक अत्यधिक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की स्थापना इस प्रकार की गयी कि :

(1) शक्तिशाली केन्द्र भारत की एकता का परिचायक है—अंग्रेजी शासन काल में भारत में सदा एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की स्थापना रही। यद्यपि 1935 के अधिनियम द्वारा अंग्रेजों ने भारत में एक संघात्मक शासन की शुरुआत कर दी थी, तो भी उन्होंने प्रान्तों को केन्द्र

¹ ग्रेनविल ऑस्टिन : दि इण्डियन कान्स्टीट्यूशन, पृ० 185।

के कड़े नियन्त्रण में रखा। अतएव भारत का लगभग गौ साल का इतिहास एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार का इतिहास था। इसलिए सविधान-निर्माताओं के लिए यह स्वाभाविक भी था कि वे केन्द्र को शक्तिशाली ही रखें। दूसरा, स्वाधीनता की लड़ाई के दौरान भाग्यवासियों में एक अद्भुत एकता की भावना विकसित हो गयी थी। गुजरात, महाराष्ट्र, मद्रास और गंगा-यमुना के प्रदेश में रहने वाले लोग सभी अपने को भाई-भाई मानने लगे थे। इसलिए सविधान सभा के सामने जब केन्द्र को शक्तिशाली बनाने का प्रस्ताव आया तो सदस्यों ने उसका विरोध नहीं किया।

(2) शक्तिशाली केन्द्र भारत की एकता को बनाये रखने का साधन है—शक्तिशाली केन्द्र न केवल यह दर्शाता है कि सारा भारत एक है अपितु वह इस एकता की रक्षा भी करता है। जिन दिनों सविधान का निर्माण हो रहा था, देश के कुछ भागों में साम्प्रदायिक दंगा-फसाद चल रहा था। इसके अतिरिक्त, हैदराबाद व तेलंगाना में सशस्त्र वगावत की आशका थी। सविधान सभा के सदस्य यह जानते थे कि साम्प्रदायिक, धार्मिक, जातीय और प्रादेशिक झगड़ों को समाप्त करने तथा देश की स्वतन्त्रता को स्थिर रखने के लिए केन्द्र का शक्तिशाली होना बहुत जरूरी है।

(3) समूचे भारत की उन्नति का सवाल था—समूचे भारत की आर्थिक उन्नति के लिए भी केन्द्र को शक्तिशाली बनाना जरूरी समझा गया। देश के लाखों गाँवों की उन्नति का प्रश्न था, औद्योगिक विकास की समस्या थी तथा कृषि की उन्नति के लिए सिंचाई योजनाओं के प्रसार की आवश्यकता थी। इन सब योजनाओं की सफलता के लिए यह जरूरी समझा गया कि सारे भारत को एक 'इकाई' मानकर चला जाये। सविधान सभा के सदस्य यह जानते थे कि जब तक केन्द्र को शक्तिशाली नहीं बनाया जायेगा तब तक भारत का न तो आर्थिक विकास ही सम्भव है और न ही पंचवर्षीय योजनाओं की सफलता की कोई आशा।

भारतीय संघवाद के निर्धारक तत्व

(DETERMINING FACTORS OF INDIAN FEDERALISM)

भारतीय संघवाद के निर्धारक तत्वों को हम चार भागों में बाँट सकते हैं। (1) राजनीतिक तत्व, (2) सामाजिक तत्व, (3) भौगोलिक तत्व, और (4) आर्थिक तत्व।

(1) राजनीतिक तत्व (Political determinants)—भारतीय राजनीति में प्रचलित अनेक तत्व संघवाद के स्वरूप को निर्धारित करते हैं। इन राजनीतिक तत्वों में हैं। (क) मुख्य-मन्त्री का व्यक्तित्व प्रभावशाली है अथवा दुर्बल, (ख) केन्द्र में प्रधानमन्त्री का व्यक्तित्व प्रभावशाली है अथवा दुर्बल, (ग) केन्द्र में एकदल प्रधान व्यवस्था है अथवा मिली-जुली सरकार; (घ) राज्य में एक दल की सरकार है अथवा मिली-जुली सरकार, (च) राज्य स्तर पर दलीय संगठन में एकता है अथवा फूट और गुटबन्दी की प्रवृत्ति, (छ) केन्द्र में सत्तारूढ़ दल का बहुमत है या वह दल दूसरे दलों पर निर्भर रहकर अपनी सरकार चलाता है, आदि।

(2) सामाजिक तत्व (Social determinants)—संघवाद के क्रियान्वयन में राज्य विशेष की सामाजिक व्यवस्था और राजनीतिक संस्कृति की भी प्रभावक भूमिका होती है। सामाजिक तत्वों में प्रमुख हैं। (क) राज्य में क्या किसी जाति की प्रधानता है अथवा एक जाति की प्रधानता न होकर अनेक जातियाँ करीब-करीब बराबर की संख्या में हैं। एक जाति की प्रधानता वाले राज्य दूसरे प्रकार के राज्यों की अपेक्षा केन्द्र में सौदेबाजी करने में अधिक अच्छी स्थिति में होते हैं; (ख) भाषा के आधार पर भी राज्य सौदेबाजी की क्षमता रखते हैं। जिन राज्यों में एक क्षेत्रीय भाषा प्रचलित है वे बहुभाषी राज्यों की तुलना में सौदेबाजी की अधिक अच्छी स्थिति में होते हैं।

(3) भौगोलिक तत्व (Geographical determinants)—(क) सामरिक दृष्टि से सीमान्त राज्य अन्य राज्यों की तुलना में प्रभावक भूमिका अदा करते हैं; (ख) जनसंख्या की दृष्टि से बड़े राज्यों की सौदेबाजी की क्षमता अधिक होती है।

(4) आर्थिक तत्व (Economic determinants)—(क) आर्थिक नियोजन सघवाद का महत्वपूर्ण निर्धारक तत्व है, (ख) कृषि और उद्योगों की दृष्टि से विकसित राज्यों की क्षमता अधिक होती है; (ग) कच्चा माल पैदा करने वाले राज्य अधिक प्रभावक भूमिका अदा करते हैं।

डॉ० वी० आर० पुरोहित के शब्दों में, “साधारणतः प्रत्येक शासन-व्यवस्था अपने सामाजिक, सांस्कृतिक, ऐतिहासिक एवं राष्ट्रीय आदर्शों से प्रवाहित एवं निर्मित होती है। अमरीका, आस्ट्रेलिया, कनाडा अथवा स्विट्जरलैण्ड के शासनतन्त्र इसके उदाहरण हैं। भारतीय शासन-व्यवस्था इस नियम का अपवाद नहीं है। सकारात्मक रूप से यह कहना उचित होगा कि भारतीय सघवाद की प्रकृति का निर्धारण करने में भारत के सामाजिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक तथा ऐतिहासिक कारकों ने निर्माणकारी भूमिका निभायी है। भारत के बहुभाषायी, क्षेत्रीय परख एवं धार्मिक विविधताएँ, 1947 के पूर्व भारत की हिन्दू-मुस्लिम राजनीतिक प्रतिनिधित्व की समस्याएँ, देशी नरेशों का शासन, 1947 का भारत विभाजन, विश्व के अन्य संघ शासनो के व्यावहारिक अनुभव, इत्यादि ऐसे पर्यावरणीय (ecological) निर्धारक कारण हैं जिन्होंने भारतीय सघ शासन की प्रकृति का निर्धारण किया है।”¹

भारत में संघवाद के प्रतिमान (मॉडल्स) (MODELS OF FEDERALISM IN INDIA)

संघवाद के तीन प्रतिमानों—(1) सहकारी संघवाद के प्रतिमान, (2) सौदेवाजी वाली संघ व्यवस्था का प्रतिमान, और (3) एकात्मक संघवाद के प्रतिमान के परिप्रेक्ष्य में भारतीय संघ व्यवस्था का विश्लेषण किया जाना तर्कसंगत होगा।

(1) भारत में सहकारी संघवाद का प्रतिमान (THE MODEL OF CO-OPERATIVE FEDERALISM IN INDIA)

सघात्मक शासन-व्यवस्था में शासन शक्तियों का विभाजन करके दो स्वतन्त्र सरकारों के स्तरों की स्थापना ही नहीं की जाती बल्कि दो प्रकार की सरकारों व शासन-व्यवस्थाओं में इस प्रकार के सहयोग-की व्यवस्था भी की जाती है जिससे विभक्त क्षेत्रों में प्रशासन प्रभावशाली ढंग से कुशलतापूर्वक चल सके। यह सहयोग आवश्यक भी है क्योंकि दोनों ही स्तरों की सरकारें एक ही राजनीतिक व्यवस्था से सम्बद्ध होती हैं जिससे उनके लक्ष्य भी अन्ततः एक समान ही होते हैं। इसीलिए सघात्मक राजनीतिक व्यवस्था में अनेक पहलु होते हैं जो विविधता से युक्त तथा अपनी विविधता को बनाये रखने की स्वायत्तता के वावजूद परस्पर अन्तःक्षेत्रीय सम्बन्ध व सहयोग (inter-regional relationship) अनिवार्य-सा कर देते हैं। डॉ० के० सी० व्हीयर ने लिखा है कि “अगर हर प्रादेशिक सरकार अपने आप तक ही पूर्णतया सीमित रहे तो सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवस्था कई मामलों में, इस भिन्न-भिन्न नियम व नियन्त्रण व्यवस्था के कारण नुकसान उठायेगी और प्रादेशिक सरकारों को एक-दूसरे के अनुभवों का लाभ न मिलने के कारण कार्यकुशलता कम हो जायेगी। यही कारण है कि हर सघात्मक व्यवस्था में अन्तःसहकारी सहयोग की संस्थाओं की या तो संविधानों में ही व्यवस्था की जाती है या इस प्रकार के सहयोग की संस्थाएँ परम्पराओं के रूप में विकसित हो जाती हैं।”

अमरीका, आस्ट्रेलिया, कनाडा तथा भारत की सघीय व्यवस्थाओं के अध्ययन से यह निष्कर्ष स्पष्टतया सामने आता है कि सघात्मक व्यवस्था में सहकारिता का लक्षण निहित है। आस्ट्रेलिया में अन्तःप्रादेशिक सम्मेलन (Inter-Provincial Conference), प्रीमियर कान्फ्रेंस (Premiers Conference) तथा ऋण परिषद (Loan Conference) के वार्षिक सम्मेलन,

¹ डॉ० वावूलाल फडिया एवं श्रीपाल जैन - ‘भारतीय संघ व्यवस्था’ (कैलाश पुस्तक सदन, ग्वालियर, 1982), ‘प्राक्कथन’।

अमरीका में गवर्नरों के सम्मेलन (Governors' Conference), कनाडा में डोमिनियन प्रोविन्सियल सम्मेलन (Dominion Provincial Conference), आदि केन्द्रीय व प्रादेशिक सरकारों के आपसी सहयोग के माध्यम हैं।

ए० एच० बिर्च ने भारतीय संघवाद को 'सहकारी संघवाद' की संज्ञा दी है। इस प्रकार की व्यवस्था में केन्द्रीय सरकार शक्तिशाली होती है पर राज्य सरकारें अपने-अपने क्षेत्रों में कमजोर नहीं होती। इस व्यवस्था का प्रमुख लक्षण दोनों प्रकार की सरकारों की एक-दूसरे पर निर्भरता है।

सहयोगात्मक संघवाद से यह अभिप्राय है कि हमारा संविधान केन्द्र और राज्यों के परस्पर-सहयोग पर अधिक बल देता है। संविधान-निर्माताओं ने एक ऐसी संघ प्रणाली को जन्म दिया जिससे केन्द्र राज्यों को उचित निर्देश दे सके और आवश्यकता पड़ने पर राज्यों के विधान-मण्डल व मन्त्रिमण्डल को भी भंग कर सके।

भारत में संघात्मक व्यवस्था सृष्टि-पारस्परिकता, आपसी विचार-विनियम तथा दोनों स्तर की सरकारों में निरन्तर सम्पर्कता की स्थापना का श्रेष्ठ उदाहरण प्रस्तुत करती है। भारत में तो संविधान द्वारा ही सहयोग की अनेक संस्थाओं की व्यवस्था की गयी है जिससे उचित राजनीतिक वातावरण की स्थापना हो और सम्पूर्ण सघीय राजनीतिक व्यवस्थाओं के पोषण के लिए प्राण-वायु प्राप्त होती रहे। भारत में वित्त आयोग, अन्तर्राज्यीय समितियाँ, क्षेत्रीय परिषदें, योजना आयोग, राष्ट्रीय विकास परिषद, मुख्यमन्त्रियों व अन्य मन्त्रियों के सम्मेलन, इत्यादि ऐसे माध्यम हैं जो सहयोग की ठोसता के प्रतीक हैं। फ्रेन्चिल ऑस्टिन ने इन्हीं व्यवस्थाओं के कारण भारतीय संघ को 'सहकारी संघवाद' के नाम से सम्बोधित किया है।

आधुनिक युग की जटिल परिस्थितियों में शायद संघवाद व्यवस्था की यह ठोस सहयोग की प्रवृत्ति ही प्रचलित सघीय व्यवस्थाओं को टूटने से बचाती है। आज का राजनीतिक मानव कई क्षेत्रों में स्वायत्तता व स्वतन्त्रता व पृथक्ता चाहता है तो अन्य कई क्षेत्रों में पारस्परिकता की आकांक्षा रखता है। इन दो परस्पर बेमेल इच्छाओं में सह्यस्तित्व का एकमात्र ढाँचा 'सहकारी संघ व्यवस्था' ही प्रस्तुत करती है। आर्थिक विकास की आवश्यकताएँ, सुरक्षा व अन्तर्राष्ट्रीय अहम् की बाध्यता सघीय व्यवस्था में सहकारी प्रवृत्ति की प्रेरक कही जा सकती है।

(2) भारत में सौदेबाजी वाली संघ व्यवस्था का प्रतिमान (MODEL OF BARGAINING FEDERALISM IN INDIA)

संघात्मक शासन में विभिन्न सरकारों का गठन राजनीतिक दलों द्वारा होता है। एशिया और अफ्रीका की नवोदित राजनीतिक व्यवस्थाओं के नवीन अनुभव ने पाश्चात्य सघीय प्रतिमानों को अमान्य बना दिया है। अमरीका व आस्ट्रेलियाई सघीय व्यवस्थाएँ दल रूपी सीमेण्ट के कारण सहकारी व सुदृढ़तायुक्त दिखायी देती हैं। परन्तु दूसरे विश्व-युद्ध के बाद स्थापित संघात्मक व्यवस्थाओं में, विशेषकर एशिया और अफ्रीका के नवोदित राज्यों में, दलीय व्यवस्था के नये प्रतिमान विकसित हुए हैं। इन राज्यों में ऐसे दल विकसित हुए जो दो-स्तरीय प्रकृति रखते हैं। इनमें कुछ दल राष्ट्रीय स्तर पर और बहुत-से दल क्षेत्रीय व प्रादेशिक स्तर पर संगठित होने लगे हैं। संघात्मक व्यवस्था में प्रादेशिक स्तर पर सत्ता प्राप्ति की सम्भावनाओं व अवसरों के कारण, बहुत-से दल राष्ट्रीय हितों के प्रतिकूल स्थानीय हितों के ज्वार पर आसन्न होकर सौदेबाजी की राजनीति का सहारा ले लेते हैं। ऐसी अवस्था में यह सम्भव है कि संधीय सरकार पर जिस दल का नियन्त्रण हो, उससे भिन्न क्षेत्रीय दलों का या अन्य राष्ट्रीय दलों का संघ की इकाइयों में प्रभुत्व स्थापित हो जाये। इस प्रकार की परिस्थिति में केन्द्रीय व प्रादेशिक सरकारों में सौदेबाजी का सिलसिला प्रारम्भ हो जाता है। राज्यों की सरकारें केन्द्रीय सरकार तथा केन्द्र की सरकार राज्यों का सहयोग सौदेबाजी द्वारा प्राप्त करने का प्रयास करने लग जाते हैं।

भारत की, संघात्मक व्यवस्था में ऐसे अनेक अवसर आगे हैं जब राज्यों में क्षेत्रीय दल सत्तारूढ़ होकर सौदेबाजी की तरफ बढ़ें हैं। इसीलिए मॉरिस जोन्स ने भारत की संघीय व्यवस्था को 'सौदेबाजी का संघवाद' कह डाला है।¹ मॉरिस जोन्स लिखते हैं, "जहाँ तक योजना के निर्माण की बात है, यह सरकारी संघवाद का समाधान कारक स्वरूप लगता है—यदि हम सहकारी संघवाद शब्दावली में जोरदार होड़ वाली सौदेबाजी को सम्मिलित मानते हैं। वास्तव में, भारत के संघवाद का सदैव ही यही स्वरूप रहा है। जहाँ संविधान में केन्द्र व राज्यों के अलग-अलग क्षेत्र निर्धारित किये गये हैं, वहाँ व्यवहार में दोनों के बीच सहकारी सौदेबाजी का सम्बन्ध है।"²

मॉरिस जोन्स ने कानून बनाने सम्बन्धी प्रक्रिया के बारे में उदाहरण देते हुए लिखा है—संविधान में कहा गया है कि राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा पास किये गये कानून गवर्नर की स्वीकृति के लिए उसके पास भेजे जायेंगे जिन पर वह स्वीकृति देने से इन्कार कर सकता है या पुनर्विचार के लिए विधानमण्डल के पास वापस भेज सकता है। और आगे यह भी कहा गया है कि सरकार द्वारा सम्पत्ति अर्जित किये जाने से सम्बन्धित सभी बिल राष्ट्रपति के विचार हेतु अवश्य भेजे जायेंगे। लेकिन परम्परा यह बन गयी है कि राज्य ऐसे बिलों को पास करने से पहले ही केन्द्र के पास जाँच हेतु और उनके बारे में केन्द्र की राय जानने के लिए भेज देते हैं ताकि अन्त में ऐसे बिलों को राष्ट्रपति के विचार हेतु भेजने की बात केवल एक औपचारिकता मात्र रह जाये। कुछ राज्य तो एक कदम और आगे बढ़कर समवर्ती सूची के विषयों से सम्बन्धित सभी बिलों को पास करने से पहले केन्द्र के पास भेजकर उसकी राय जान लेते हैं।

वित्तीय सम्बन्धों के बारे में भी ऐसी ही स्थिति है। संविधान में राज्यों व केन्द्र के राजस्व के साधन अलग-अलग दिये हुए हैं, ऐसे साधनों का अलग जिक्र है जिनका राजस्व संघ द्वारा इकट्ठा किया जायेगा किन्तु राज्यों में बाँट दिया जायेगा। इन करों का वितरण राज्यों में कैसे होगा व केन्द्र सरकार राज्यों को सहायता अनुदान (Grants in aid) किस सिद्धान्तों के आधार पर देगी, इन बातों का निर्धारण करने हेतु संविधान में हर पाँचवें साल एक स्वतन्त्र वित्त आयोग की नियुक्ति की व्यवस्था की गयी है। किन्तु काफी कुछ सहायता अनुदान वित्त आयोग से बाहर अनुच्छेद 282 के अन्तर्गत दिये जाते हैं जिनमें सिर्फ यह कहा गया है कि "संघ किसी भी सार्वजनिक प्रयोजन के लिए अनुदान दे सकता है।" ये अनुदान अब संघीय आयोजन वित्तदान का मुख्य आधार बन गये हैं। इसके परिणामस्वरूप एक तो वित्त आयोग को अशत ग्रहण लग गया है और इसके अलावा यह भी कहा गया है कि इस प्रणाली के कारण एक ऐसा अवाञ्छनीय वातावरण पैदा हो गया है जिसमें राज्य केन्द्र पर निर्भर और गैर-जिम्मेदार हो गये हैं। इस प्रणाली के परिणामस्वरूप राज्य केन्द्र से बार-बार धन माँगने में होड़ करने लगे हैं और वे अधिकाधिक धन प्राप्त करने हेतु एक के बाद एक दूसरी योजनाएँ भेजते रहते हैं और जितना धन उनको मिलता है, उतने धन की खुद व्यवस्था नहीं कर पाते, जिसके कारण वे काफी बड़ा घाटा दिखाते हैं।

नेहरू के जमाने में भी, राज्यों के कुछ मुख्यमन्त्री सौदेबाजी की मजबूत स्थिति में थे। राज्यों के कुछ नेता—वी० सी० राय, कामराज, प्रतापसिंह कैरो तो इतने शक्तिशाली हो गये थे कि उन्हें हटाना लगभग असम्भव था। ये नेता जब किसी सम्मेलन में भाग लेते या केन्द्र के साथ बातचीत करने के लिए आते थे, तो इस बात के प्रति पूरी तरह से सजग रहते थे कि दिल्ली के लिए उनका कितना महत्व है और दिल्ली की सहायता पर वे कितना आश्रित हैं। नेहरू के काल में भी ऐसी बात नहीं थी कि ये नेता दिल्ली के आदेश को एजेण्डों के रूप में छुपचाप मान

1 Morris Jones : *Government and Politics of India*, 1971, p. 150.

2 *Ibid.*, p. 152.

लें बलिक मौदेबाजी की बातचीत और ममझोते के विषय में ये लोग केन्द्र के मामले अपनी शर्तें व प्रस्ताव रखने व मनवा लेते थे ।

(3) भारत में एकात्मक संघवाद का प्रतिमान

(THE MODEL OF UNITARY FEDERALISM IN INDIA)

मघवाद का बलासीकी प्रतिमान एक नये प्रतिमान के अनुसार अधिकाधिक बदलता जा रहा है । इस नये प्रतिमान को न तो विषुद्ध रूप से सघात्मक कहा जा सकता है और न ही एकात्मक । उसे आसानी से 'एकात्मक सघवाद' की सजा दी जा सकती है । सघीय पद्धतियों के विकास के ऐतिहासिक अध्ययन से यह राजनीतिक सत्य सिद्ध हो जाता है कि पिछले कुछ दशकों में जो कुछ हुआ है उससे यह पता चलता है कि राज्य सरकारों को मूल रूप से जो अधिकार प्रदान किये गये थे उनकी कीमत पर केन्द्रीय सरकार ने अधिकाधिक तीव्रता से अपनी शक्तियों का विकास किया है । यही कारण है कि "क्षेत्रीय सरकारों की तुलना में केन्द्रीय या राष्ट्रीय सरकारों की महत्ता अधिकाधिक बढ़ी है, क्योंकि उनका आरम्भ शून्य से हुआ और क्योंकि उन्हें ऐसे महत्वपूर्ण विषयों पर नियन्त्रण प्रदान किया गया जिनसे अधिकांश सरकारों को निपटना पड़ता है । राज्यों की सरकारें अथवा पृथक् व स्वतन्त्र क्षेत्र, साधनों की अपर्याप्तता के कारण व्यवहार में आज की जटिल राजनीतियों के कारण नहीं रख पाती हैं । सघात्मक शासन-व्यवस्थाएँ व्यवहार में आज अनेक तत्वों से इतनी अधिक प्रभावित होने लगी हैं कि बहुत दूर केन्द्र व राज्यों की सरकारों का सीमांकन घुँघला ही नहीं होता है पर कभी एक तरह से मिट-सा जाता है ।"

भारत में एकात्मक सघवाद का प्रतिमान बहुत कुछ तो संविधान के अन्तरंग में दिखलायी देता है । इकहरी नागरिकता, एकीकृत न्याय व्यवस्था, अखिल भारतीय सेवाएँ, केन्द्र द्वारा राज्य-पालों की नियुक्ति, राष्ट्रपति के सकटकालीन अधिकार, आर्थिक दृष्टि से राज्यों की केन्द्र पर निर्भरता, आदि ऐसे प्रावधान हैं जो एकात्मक प्रणाली के सूचक हैं । इसके अतिरिक्त व्यवहार में एकदल प्रधान व्यवस्था, योजना आयोग, प्रधानमन्त्री का व्यक्तित्व और कार्यशैली, प्रधानमन्त्री द्वारा राज्यों की देखभाल के दौरे, आदि एकात्मक सघवाद की याद दिलाते हैं ।

भारत में केन्द्र एव राज्यों में 40 वर्षों तक कांग्रेस दल का एकाधिकार इस तथ्य की पुष्टि करता है । कांग्रेस हाई कमान या ससदीय बोर्ड न केवल केन्द्रीय सरकार पर ही नियन्त्रण रखता था अपितु राज्य सरकारों पर भी उसका पूर्ण नियन्त्रण था । राज्यों में मुख्यमन्त्रियों के चयन का सवाल ही या राज्य विधानसभा के चुनावों में प्रत्याशियों के चयन का मामला, दलीय हाई कमान का नियन्त्रण एव निर्देशन सतत् परिलक्षित होता था । जे० सी० जोहरी के शब्दों में, "सघीय पद्धति के संचालन में राजनीतिक दल की भूमिका एक संविधानोत्तर अभिकरण के रूप में होती है । यद्यपि औपचारिक रूप से हर लिहाज से सघीय पद्धति बने रहने पर भी यह एक एकात्मक पद्धति का रूप धारण कर लेती है जब राजनीतिक दल अपने चरित्र को सघीयकृत किये बिना राष्ट्रीय और क्षेत्रीय सरकारों की मशीनरी संचालन करते हैं ।"

निष्कर्ष

भारतीय सघवाद की सबसे अधिक सही व्याख्या यह होगी कि विभिन्न कालों में इसके विभिन्न रूप व्यवहार में देखने को मिलते हैं । भारत में एक प्रकार का सघवाद नहीं, अनेक प्रकार के सघवाद हैं । एक ही समय में अलग-अलग राज्यों से केन्द्र के भिन्न-भिन्न प्रकार के सम्बन्ध रहे हैं । कभी इन सम्बन्धों की व्याख्या 'सहकारी सघवाद' के आधार पर तो कभी 'एकात्मक संघवाद' के आधार पर और प्रतियोगी दल व्यवस्था के युग में 'सौदेबाजी वाली सघ व्यवस्था' के आधार पर की जा सकती है । "वैसे तो ये तीनों ही प्रवृत्तियाँ हर सघात्मक व्यवस्था में एक साथ विद्यमान रहती हैं, परन्तु कभी-कभी ऐतिहासिक या बाहरी घटनाओं के कारण इनमें से किसी एक की प्रमुखता इसे अन्य दो से अलग श्रेणी की बना देती है ।"¹

¹ गेना, सी० वी० तुलनात्मक राजनीति एवं राजनीतिक संस्थान (विकास, 1978), पृ० 521-22 ।

भारतीय संघ व्यवस्था में केन्द्र-राज्य सम्बन्ध

[CENTRE-STATE RELATIONS IN INDIAN FEDERAL SYSTEM]

संघीय संविधान, राष्ट्रीय प्रभुता तथा राज्य प्रभुता के दावों के बीच, जो कि ऊपरी दृष्टि से विरोधी जान पड़ती है, सामंजस्य पैदा करने का प्रयत्न करता है। संविधान के अन्तरंग में ही कुछ ऐसे उपबन्ध होते हैं जो सामंजस्य के तौर-तरीकों पर प्रकाश डालते हैं। केन्द्र एवं राज्यों की सरकारों के बीच सामंजस्यपूर्ण सम्बन्धों की स्थापना करने वाली सघ प्रणाली को 'सहकारी संघवाद' की संज्ञा दी जाती है। इस व्यवस्था में संघीय सरकार शक्तिशाली तो होती है, किन्तु राज्य सरकारें भी अपने क्षेत्रों में कमजोर नहीं होती; साथ ही, दोनों ही सरकारों की एक-दूसरे पर निर्भरता इस व्यवस्था का मुख्य लक्षण होता है। संघवाद का बुनियादी तत्व है शक्तियों का विभाजन। सहकारी संघवाद में शक्तियों के विभाजन के उपरान्त भी केन्द्र एवं राज्यों के बीच अन्तःक्षेत्रीय सहयोग पर बल दिया जाता है। यह सहयोग केन्द्रीय एवं प्रादेशिक सरकारों के बीच ही नहीं अपितु विभिन्न प्रादेशिक सरकारों एवं असंख्य राजनीतिक संरचनाओं के मध्य भी दिखलायी देता है।

वस्तुतः कोई भी संघीय शासन प्रणाली वाला देश आज यह दावा नहीं कर सकता कि वह केन्द्र-राज्य मतभेदों की समस्या से पूर्णतया उन्मुक्त है। यथार्थ में सघ व्यवस्था, जिसका आधार परस्पर सामंजस्यपूर्ण हिस्सेदारी की भावना है, को तनावों का संस्थाकरण (Institutionalised tension) करने वाली व्यवस्था भी कहा जा सकता है।

अमरीका के संविधान के विपरीत, जिसमें केवल केन्द्र सरकार की शक्तियों का स्पष्ट रूप से वर्णन किया गया है और अवशेष शक्तियाँ राज्यों को दी गयी हैं, भारत के संविधान के केन्द्र तथा राज्यों के बीच शक्तियों के वितरण की एक अधिक निश्चित सुस्पष्ट योजना अपनायी है। संविधान के आधार पर संघ तथा राज्यों के सम्बन्धों को तीन भागों में विभाजित किया जा सकता है :

- (1) केन्द्र तथा राज्यों के विधायी सम्बन्ध।
- (2) केन्द्र तथा राज्यों के प्रशासनिक सम्बन्ध।
- (3) केन्द्र तथा राज्यों के वित्तीय सम्बन्ध।

(1) भारतीय संघ में केन्द्र-राज्य विधायी सम्बन्ध (CENTRE-STATE LEGISLATIVE RELATIONS)

संघ व राज्यों के विधायी सम्बन्धों का संचालन उन तीन सूचियों के आधार पर होता है जिन्हें संघ सूची (Union list), राज्य सूची (State list) व समवर्ती सूची (Concurrent list) का नाम दिया गया है। इन सूचियों को सातवीं अनुसूची में रखा गया है।

संघीय सूची (Union List)—इस सूची में राष्ट्रीय महत्व के ऐसे विषयों को रखा गया है जिनके सम्बन्ध में सम्पूर्ण देश में एक ही प्रकार की नीति का अनुकरण आवश्यक कहा जा सकता है। इस सूची के सभी विषयों पर विधि निर्माण का अधिकार संघीय संसद को प्राप्त है। इस सूची में कुल 97 विषय हैं जिनमें कुछ प्रमुख ये हैं—रक्षा, बंदेशिक मामले, युद्ध व सन्धि, देशीयकरण व नागरिकता, विदेशियों का आना-जाना, रेलें, बन्दरगाह, हवाई मार्ग, टाक, तार, टेलीफोन व वेतार, मुद्रा निर्माण, बैंक, बीमा, खाने व खनिज, आदि।

राज्य सूची (State List)—इस सूची में साधारणतया वे विषय रखे गये हैं जो क्षेत्रीय महत्व के हैं। इस सूची के विषयों पर विधि निर्माण का अधिकार सामान्यतया राज्यों की व्यवस्थापिकाओं को ही प्राप्त है। मूल संविधान के अनुसार इस सूची में 66 विषय थे, लेकिन 42वें संवैधानिक संशोधन (1976) से इस सूची के चार विषय शिक्षा, वन, जंगली जानवरों और पक्षियों की रक्षा तथा नाप-तौल, राज्य सूची से समवर्ती सूची में कर दिये गये हैं। राज्य सूची के कुछ प्रमुख विषय हैं। पुलिस, न्याय, जेल, स्थानीय स्वशासन, सार्वजनिक, स्वास्थ्य, कृषि, सिंचाई और सड़कें आदि।

समवर्ती सूची (Concurrent List)—इस सूची में साधारणतया वे विषय रखे गये हैं जिनका महत्व क्षेत्रीय व संघीय दोनों ही दृष्टियों से है। इस सूची के विषयों पर संघ तथा राज्य—दोनों को ही विधियाँ बनाने का अधिकार प्राप्त है। यदि इस सूची के विषय पर संघीय तथा राज्य व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित कानून परस्पर विरोधी हों, तो सामान्यतः संघ का कानून मान्य होगा। इस सूची में कुल 47 विषय हैं, जिनमें से कुछ प्रमुख ये हैं—फौजदारी विषय तथा प्रतिया, निवारक निरोध, विवाह और विवाह-विच्छेद, दत्तक और उत्तराधिकार, कारखाने, श्रमिक संघ, औद्योगिक विवाद, आर्थिक और सामाजिक योजना, सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक बीमा, पुनर्वास और पुरातत्व, आदि।

अवशेष विषय (Residuary Subjects)—संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्जरलैंड और आस्ट्रेलिया में अवशेष विषयों के सम्बन्ध में कानून निर्माण का अधिकार इकाइयों को प्रदान किया गया है, लेकिन भारतीय संघ में कनाडा के संघ की तरह अवशेष विषयों के सम्बन्ध में कानून निर्माण की शक्ति संघीय संसद को प्रदान की गयी है।

राज्य सूची के विषयों पर संसद की व्यवस्थापन की शक्ति (Parliament can Legislate on the Subject State of List)

सामान्यतया संविधान द्वारा किये गये इस शक्ति-विभाजन का उल्लंघन किसी भी संसद द्वारा नहीं किया जा सकता। संसद द्वारा राज्य सूची के किसी विषय पर और किसी राज्य की व्यवस्थापिका द्वारा संघीय सूची के किसी विषय पर निर्मित कानून अवैध होगा। लेकिन संसद के द्वारा कुछ विशेष परिस्थितियों के अन्तर्गत राष्ट्रीय हित तथा राष्ट्रीय एकता हेतु राज्य सूची के विषयों पर भी कानूनों का निर्माण किया जा सकता है। संसद को इस प्रकार की शक्ति प्रदान करने वाले संविधान के कुछ प्रमुख प्रावधान निम्नलिखित हैं :

(i) राज्य सूची का विषय राष्ट्रीय महत्व का होने पर—संविधान के अनुच्छेद 249 के अनुसार, यदि राज्य सभा अपने दो-तिहाई बहुमत से यह प्रस्ताव स्वीकार कर लेती है कि राज्य सूची में निम्नलिखित कोई विषय राष्ट्रीय महत्व का हो गया है, तो संसद को उस विषय पर विधि निर्माण का अधिकार प्राप्त हो जाता है। इसकी मान्यता केवल एक वर्ष तक रहती है। राज्यसभा द्वारा प्रस्ताव पुनः स्वीकृत करने पर इसकी अवधि में एक वर्ष की वृद्धि और हो जायेगी। इसकी अवधि समाप्त हो जाने के उपरान्त यह 6 माह तक प्रयोग में आ सकता है।

(ii) राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा इच्छा प्रकट करने पर—अनुच्छेद 352 के अनुसार,

यदि दो या दो से अधिक राज्यों के विधानमण्डल प्रस्तावपास कर यह इच्छा व्यक्त करते हैं कि राज्य सूची के किन्हीं विषयों पर संसद द्वारा कानून निर्माण किया जाय, तो उन राज्यों के लिए उन विषयों पर अधिनियम बनाने का अधिकार संसद को प्राप्त हो जाता है। राज्यों के विधानमण्डल न तो उन्हें संशोधित कर सकते हैं और न ही इन्हें पूर्णरूप से समाप्त कर सकते हैं।

(iii) संकटकालीन घोषणा होने पर (अनुच्छेद 250)—संकटकालीन घोषणा की स्थिति में राज्य की समस्त विधायिनी शक्ति पर भारतीय संसद का अधिकार हो जाता है। इस घोषणा की समाप्ति के 6 माह बाद तक संसद द्वारा निर्मित कानून पूर्ववत् चलते रहेंगे।

(iv) विदेशी राज्यों से हुई सन्धियों के पालन हेतु (अनुच्छेद 253)—यदि संघ सरकार ने विदेशी राज्यों से किसी प्रकार की सन्धि की है अथवा उनके सहयोग के आधार पर किसी नवीन योजना का निर्माण किया है, तो इस सन्धि के पालन हेतु संघ सरकार को सम्पूर्ण भारत के सीमा क्षेत्र के अन्तर्गत पूर्णतया हस्तक्षेप और व्यवस्था करने का अधिकार होगा। इस प्रकार इस स्थिति में भी संसद को राज्य सूची के विषय पर कानून का अधिकार प्राप्त हो जाता है।

(v) राज्य में संवैधानिक व्यवस्था भंग होने पर (अनुच्छेद 356)—यदि किसी राज्य में संवैधानिक संकट उत्पन्न हो जाय या संवैधानिक तन्त्र विफल हो जाय तो राष्ट्रपति राज्य विधानमण्डल के समस्त अधिकार भारतीय संसद को प्रदान कर सकता है।

(vi) कुछ विधेयकों को प्रस्तावित करने और कुछ की अन्तिम स्वीकृति के लिए केन्द्र का अनुमोदन आवश्यक—उपर्युक्त परिस्थितियों में तो संसद द्वारा राज्य सूची के विषयों पर कानूनों का निर्माण किया जा सकता है, इसके अतिरिक्त भी राज्य व्यवस्थापिकाओं की राज्य सूची के विषयों पर कानून निर्माण की शक्ति सीमित है। अनुच्छेद 304 (ख) के अनुसार कुछ विधेयक ऐसे होते हैं, जिनके राज्य विधानमण्डल में प्रस्तावित किये जाने के पूर्व राष्ट्रपति की पूर्व स्वीकृति की आवश्यकता होती है। उदाहरण के लिए, वे विधेयक, जिनके द्वारा सार्वजनिक हित की दृष्टि से उस राज्य के अन्दर या उससे बाहर, वाणिज्य या मेल-जोल पर कोई प्रतिबन्ध लगाये जाने हो।

अनुच्छेद 31 (ग) के अनुसार, राज्य सूची के ही कुछ विषयों पर राज्यों की व्यवस्थापिकाओं द्वारा पारित विधेयक उस दशा में अमान्य होंगे, यदि उन्हें राष्ट्रपति ने विचारार्थ रोक रखा हो और उन पर राष्ट्रपति की स्वीकृति न प्राप्त कर ली गयी हो। उदाहरण के लिए, किसी राज्य द्वारा सम्पत्ति के अधिग्रहण के लिए बनाये गये कानूनों का समवर्ती सूची के विषयों के बारे में ऐसे कानूनों, जो संसद के उससे पहले बनाये गये कानूनों के प्रतिकूल हों या उन पर जिनके द्वारा ऐसी वस्तुओं की खरीद और बिक्री पर लगाया जाने वाला कर हो, जिनमें संसद ने समाज के जीवन के लिए आवश्यक घोषित कर दिया है, राष्ट्रपति की स्वीकृति आवश्यक है।

अनुच्छेद 200 के अन्तर्गत राज्यपाल किसी भी विधेयक के बारे में अपनी सहमति देने से इन्कार कर सकता है और उसे राष्ट्रपति के विचारार्थ आरक्षित रख सकता है। राष्ट्रपति बिना कोई कारण बताये विधेयक को अस्वीकृत कर सकता है। सन् 1959 में केरल के राज्यपाल ने केरल कृषि भूमि सम्बन्धी विधेयक को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेजा। इसी बीच अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत आपातकाल की घोषणा द्वारा राज्य विधानसभा को भंग कर दिया गया। नये चुनावों के बाद नयी विधानसभा ने राष्ट्रपति द्वारा दिये गये सुझावों को शामिल कर कानून को सन् 1961 में पास कर दिया।

केन्द्र के द्वारा इन संवैधानिक प्रावधानों के आधार पर व्यवहार में भी अपने आपको शक्तिशाली बनाने का कार्य किया गया है। उदाहरण के लिए, 1954 में तृतीय संशोधन के आधार पर समवर्ती सूची के विषयों की संख्या को बढ़ाया गया कि छाद्यान् के अभाव में उत्पन्न स्थिति का सामना करने के लिए

उभर उठा सके।

राज्य सूची के विषयो पर केन्द्रीय हस्तक्षेप—राज्यो द्वारा यह भी शिकायत की गयी है कि केन्द्र उद्योग, व्यापार एवं वाणिज्य जैसे विषयो पर कानून बनाने लग गया है, जबकि ये विषय राज्य सूची में उल्लिखित हैं। सन् 1951 में संसद ने 'उद्योग विकास एवं नियन्त्रण अधिनियम' पारित किया, जिसमें उन उद्योगो का उल्लेख किया गया जिनको जनहित में केन्द्र द्वारा नियन्त्रित करना आवश्यक था। धीरे-धीरे अनेक उद्योगो को इस अधिनियम के अन्तर्गत ले लिया गया। इस प्रकार राज्य-सूची में वर्णित 24, 26 तथा 27 सख्या वाले विषयो पर केन्द्र का अधिकार स्थापित हो गया। यही नहीं, रेजर पत्ती, कागज, गोद, जूते, माचिस, साबुन, आदि विषयो पर भी केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण स्थापित हो गया। राज्य के नेताओ का कहना है कि इस प्रकार के अत्यधिक केन्द्रीयकरण से राज्यों का आर्थिक विकास अवरुद्ध हो गया है।

उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट है कि भारत में साधारणतया मधीय संसद तथा राज्यों की व्यवस्थापिकाओ के कार्यक्षेत्र संविधान द्वारा विभाजित हैं, लेकिन विशेष परिस्थितियों में संघ सरकार द्वारा राज्य सरकार के कार्यक्षेत्र का अतिक्रमण किया जा सकता है। के० बी० राव ने ठीक ही कहा है कि "राज्य सूची में दिये गये विषय कितने महत्वहीन, कितने सदिग्ध और अस्पष्ट हैं।" पायली के अनुसार, "विधायी सत्ता के वितरण की सूची योजना से नि सन्देह केन्द्रीयकरण की एक प्रबल प्रवृत्ति प्रकट होती है।" डॉ० महादेवप्रसाद शर्मा ने लिखा है कि "जब राज्यों के सिर पर संघ का भय सर्वदा विद्यमान रहता है तो उनसे यह अपेक्षा नहीं की जा सकती है कि वे पूर्ण विश्वास के साथ अपने अधिकारो की माँग दृढतापूर्वक करेंगे।" अमर नन्दी ने लिखा है कि "विशाल सृति की भाँति केन्द्र ही सारे रचमच पर छाया रहता है।"¹

(2) भारतीय संघ में केन्द्र-राज्य प्रशासनिक सम्बन्ध (CENTRE-STATE ADMINISTRATIVE RELATIONS)

सघात्मक शासन की सबसे कठिन समस्या सघ तथा राज्यों के प्रशासनिक सम्बन्धो का समायोजन करना है। यदि संविधान में तत्सम्बन्धी स्पष्ट तथ्य उपलब्ध न हो तो दोनों को अपना यायित्व निभाने में कठिनाई का अनुभव होता है। इसलिए भारतीय संविधान-निर्माताओ ने इस सम्बन्ध में विस्तृत उपबन्धो की आवश्यकता अनुभव की ताकि प्रशासनिक क्षेत्र में सघ तथा राज्यों के मध्य किसी प्रकार के विवाद उत्पन्न न हो।

प्रशासनिक सम्बन्ध : संवैधानिक परिप्रेक्ष्य में (Administrative Relation : Constitutional Aspect)

भारतीय संविधान में ग्यारहवें भाग के दूसरे अध्याय में केन्द्र तथा राज्यों के बीच प्रशासनिक सम्बन्धो की चर्चा की गयी है। संविधान के अनुच्छेद 73 के अनुसार, केन्द्र की प्रशासकीय शक्ति उन विषयो तक सीमित है जिन पर संसद को विधि निर्माण का अधिकार प्राप्त है। इसी प्रकार संविधान के अनुच्छेद 162 के अनुसार, राज्यों की प्रशासकीय शक्तियाँ उन विषयो तक सीमित हैं जिन पर राज्य विधानसभाओ को कानून बनाने का अधिकार है। समवर्ती सूची के विषयो के सम्बन्ध में प्रशासनिक अधिकार साधारणतया राज्यों में निहित हैं किन्तु इन विषयो पर राज्य की प्रशासकीय शक्तियों को सघ की ऐसी प्रशासनिक शक्तियों द्वारा सीमित रखा गया है जो या तो संविधान द्वारा या संसदीय विधि द्वारा प्रदत्त हैं।

प्रशासनिक सम्बन्धो में केन्द्र को राज्यों के ऊपर नियन्त्रण रखने का अधिकार प्रदान किया गया है, किन्तु इसके बावजूद राज्यों को स्वायत्तता एवं जिम्मेदारी का बड़ा क्षेत्र मिला हुआ है। फिर भी, कुछ विद्वानों को महसूस होता है कि इन सम्बन्धो ने राज्यों की स्वायत्तता को कम किया

¹ "Centre dominates the Scene like a colossus", Amar Nandi : *Constitutions of India*, p. 19.

है क्योंकि एक ही दल का बोलबाला है और "राज्यों के मुकाबले एक अत्यन्त शक्तिशाली संस्था के रूप में केन्द्रीय कार्यपालिका का उदय हुआ है तथा केन्द्र को अधिक अधिकार मिल गये हैं।"

राज्यों के ऊपर संघीय नियन्त्रण की विधियाँ—संविधान के अन्तर्गत संघीय राज्यों के प्रशासकीय सम्बन्धों का विप्लेख करने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि राष्ट्रीय एकता की दृष्टि से संघीय सरकार को राज्यों के सम्बन्ध में कतिपय प्रशासकीय शक्तियाँ प्राप्त हैं जो निम्नवत् हैं :

(1) राज्यों का दायित्व (Obligation of the States)—संविधान के अनुसार राज्यों को अपनी कार्यपालिका शक्ति का उपयोग इस प्रकार करना चाहिए जिससे संसद के कानूनों का पालन होता रहे। हर राज्य का यह कर्तव्य है कि वह संसद के कानूनों को अमल में लाने के लिए हर सम्भव उपाय काम में लाये। राज्यों का यह भी दायित्व है कि वे केन्द्रीय प्रशासन में कोई बाधा उत्पन्न न होने दें।¹

(2) केन्द्र सरकार राज्यों को निर्देश दे सकती है (The Centre may give directions to the States)—केन्द्र को यह अधिकार दिया गया है कि वह राज्यों को यह निर्देश दे सके कि उन्हें अपनी कार्यकारी शक्ति का उपयोग किस प्रकार करना चाहिए। राष्ट्रीय व सैनिक महत्व के मार्गों व पुलों आदि का निर्माण साधारणतया केन्द्रीय सरकार ही करती है। परन्तु केन्द्र को यह अधिकार प्राप्त है कि इस प्रकार के मार्गों के निर्माण व उनके उचित रख-रखाव के लिए वह राज्यों को आवश्यक निर्देश दे सके। इसी प्रकार रेलमार्गों तथा रेलगाड़ियों की सुरक्षा के लिए भी निर्देश जारी किये जा सकते हैं।²

(3) केन्द्र राज्यों की सरकारों का उपयोग अपने एजेंट के रूप में कर सकता है (The Union may constitute States as its agents)—राष्ट्रपति राज्यों की सरकारों अथवा उसके पदाधिकारियों को अपने एजेंट के रूप में कोई भी कार्य करने की जिम्मेदारी सौंप सकता है। इसका अभिप्राय यह है कि संघ सूची में दिये गये किसी भी विषय से सम्बन्धित कोई भी कार्य राज्यों के पदाधिकारियों को सौंपा जा सकता है।

(4) सरकारी कृत्यों, अभिलेखों और न्यायिक कार्यवाही को पूरी मान्यता दी जायेगी (Full faith shall be given to Public acts, records and Judicial Proceedings)—केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकार दोनों का यह कर्तव्य है कि वे सभी सरकारी कृत्यों का आदर करें और देश के सभी न्यायालयों द्वारा दिये गये अन्तिम निर्णयों को लागू करें।

(5) दो या अधिक राज्यों में बहने वाले जलाशयों व नदियों के जल का बँटवारा (Waters of Inter-State rivers)—संसद को यह अधिकार है कि अन्तर्राज्यीय नदियों के बँटवारे से उत्पन्न विचार को निपटाने के लिए वह उचित कानून बनाये। संसद किसी भी नदी या नदी-घाटी परियोजना के पानी के इस्तेमाल, वितरण या नियन्त्रण-सम्बन्धी विवाद के सिलसिले में मध्यस्थता की व्यवस्था कर सकती है। संसद, सर्वोच्च न्यायालय या किसी अन्य न्यायालय को इस प्रकार के विवादों पर विचार करने से रोक सकती है। यह एक महत्वपूर्ण अधिकार है और इसका इस्तेमाल कृषि एवं औद्योगिक विकास के लिए पानी और बिजली जैसी सुविधा की व्यवस्था के लिए किया जा सकता है। साथ ही इसका उपयोग दामोदर घाटी निगम जैसी बहुउद्देश्यीय परियोजनाओं के लिए किया जा सकता है।

(6) अन्तर्राज्यीय परिषद की स्थापना (Establishment of an Inter-State Council)—

¹ अनुच्छेद 257।

² अनुच्छेद 256।

सविधान राष्ट्रपति को अधिकार देता है कि वह एक अन्तर्राज्यीय परिषद की स्थापना करे¹ जिसके निम्नलिखित तीन विशेष कार्य होंगे :

- (i) राज्यों के बीच उठ खड़े होने वाले विवादों की जाँच करना तथा उनके सम्बन्ध में सलाह देना;
- (ii) उन विषयों पर छानबीन कर विचार करना जिनमें राज्यों की एक समान दिल-चस्पी हो;
- (iii) इन विषयों, और विशेषकर इनसे सम्बन्धित नीति एवं कार्य के बेहतर समन्वय के सम्बन्ध में सिफारिशें करना। राष्ट्रपति इस परिषद के सगठन और प्रक्रिया को निर्धारित एवं इसके कर्तव्यों को परिभाषित कर सकता है।

(7) अखिल भारतीय सेवाएँ (All India Services)—संघ द्वारा राज्यों को नियन्त्रित करने का एक महत्वपूर्ण तरीका है अखिल भारतीय सेवाएँ। यद्यपि राज्यों और केन्द्र की पूरक सेवाएँ और लोक सेवा आयोग है, फिर भी सविधान अखिल भारतीय सेवाओं की स्थापना के लिए संघ को अधिकार देता है। संघ को इन सेवाओं के सदस्यों को राज्यों के महत्वपूर्ण प्रशासनिक पदों पर रखने का अधिकार होता है।

(8) राज्यपाल (Governor)—राज्यों के राज्यपाल राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और एक प्रकार से वे राज्यों में केन्द्र के एजेंट के नाते कार्य करते हैं। उनके माध्यम से केन्द्रीय सरकार राज्यों के शासन पर अंकुश रख सकती है।

इनके अतिरिक्त कतिपय ऐसे भी विषय हैं जिनका सम्बन्ध यद्यपि दोनों सरकारों से है तथापि जिनका निर्धारण केन्द्रीय सरकार ही करती है। उदाहरण के लिए, निर्वाचन, सेवा परीक्षण आदि।

सविधान के अनुच्छेद 365 के अनुसार यदि राज्य की सरकार केन्द्र के निर्देशों का पालन न करे तो राष्ट्रपति यह उद्घोषणा कर सकता है कि राज्य का सर्वधानिक ढाँचा विफल हो गया है। इस घोषणा का परिणाम यह होगा कि राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू हो जायेगा।

राज्यों की स्वायत्तता में कमी—संक्षेप में, सविधान केन्द्रीय कार्यपालिका के प्रावधान करता है। हक्की और शर्मा की दलील है कि सघीय प्रशासकीय सम्बन्धों की क्रिया के कारण राज्यों की स्वायत्तता में इतनी कमी आ गयी है कि सघीय राज्यतन्त्र के राहकारी स्वरूप पर आघात पहुँचा है।

(3) केन्द्र-राज्य विवादास्पद क्षेत्र : कतिपय प्रशासनिक मामले

(CENTRE-STATE AREAS OF CONFLICT : ADMINISTRATIVE ASPECTS)

अपने प्रारम्भिक वर्षों में भारतीय संघ व्यवस्था की प्रमुख विशेषता थी—केन्द्र-राज्य सहयोग। ज्यों-ज्यों सविधान और संघ प्रणाली प्रौढ़ होती गयी त्यों-त्यों उसमें दरारें दिखने लगीं और आज अनेक ऐसे मुद्दे प्रशासनिक तौर से दिखायी देते हैं जहाँ केन्द्र और राज्यों में मतभेद की झलक मिलती है।

चतुर्थ आम चुनाव (1967) से पूर्व 'नेहरू युग' में केन्द्र और राज्यों के सम्बन्ध 'मधुर' कहे जा सकते हैं। इस कालावधि में देश के राजनीतिक क्षितिज पर कांग्रेस दल का एकाधिकार था और केन्द्र व राज्यों के बीच सघर्षपूर्ण स्थिति उत्पन्न नहीं हुई। केन्द्र-राज्य विवाद को 'कांग्रेस दल के अन्तरंग' का मामला (Intra-party Affair) समझा जाता था और उसका निराकरण उसी प्रकार खोजा जाता था जैसे किसी पारिवारिक विवाद का हल खोजते हैं। नेहरू जैसे

¹ अनुच्छेद 263।

करिश्माती व्यक्तित्व के आगे तो छोटे-मोटे विवादों का हल खोजना कोई मुश्किल भी नहीं था।¹ किन्तु इसका यह अभिप्राय नहीं है कि उस युग में मतभेद के कोई मुद्दे नहीं होते थे। हम सभी जानते हैं कि राज्यों के कतिपय शक्तिशाली मुख्यमन्त्री तो कभी-कभी दबाव की भाषा में ही बात करते थे। पश्चिमी बंगाल में तात्कालिक मुख्यमन्त्री डॉ० बी० सी० राय ने 'दामोदर घाटी कॉरपोरेशन' (डी० बी० सी०) के मामले पर कितना दबावपूर्ण और उग्र रुख अपनाया था? भारत में पनपी 'कांग्रेस-व्यवस्था' (Congress System) अथवा 'एक-दल प्रधान व्यवस्था' की विशेषता थी 'परामर्श और सर्वानुमति की विधि' (Consultation-Consensus Technique) और स विधि के माध्यम से मतभेदों को उग्र रूप धारण नहीं करने दिया जाता था। डॉ० इकबाल नारायण के शब्दों में, ऐसा लगता है मानो संघ व्यवस्था एकात्मक दलीय ढाँचे के अन्तर्गत कार्यरत थी और यह आश्चर्य की ही बात है कि इसने संघ व्यवस्था के विकास का मार्ग अवरुद्ध नहीं किया।²

चतुर्थ आम चुनावों के बाद (और छठी, आठवीं एवं नवीं लोकसभा एवं उसके बाद राज्य विधानसभाओं के चुनावों के बाद) भारतीय राजनीति में एक नया मोड़ आया। अब सघ प्रणाली का क्रियान्वयन 'एक-दल प्रधान ढाँचे' (One-Party Dominant Framework) के बजाय 'बहु-दलीय प्रतियोगी राजनीति' (Multi-party Competitive Politics) के ढाँचे में होने लगा। चतुर्थ आम चुनावों के बाद कांग्रेस दल का एकाधिकार समाप्त हुआ और अनेक राज्यों में गैर-कांग्रेसी दलों की सरकारें बनीं। ये गैर-कांग्रेसी राज्य सरकारें केन्द्रीय सरकार को अविश्वास और शंका की दृष्टि से देखने लगीं। इसी कालावधि में कई राज्यों में क्षेत्रीय एवं प्रादेशिक दलों का अभ्युदय हुआ। क्षेत्रीय दलों का ध्येय अपनी शक्ति में वृद्धि करना और केन्द्रीय सत्ता को दुर्बल करना रहा। गैर-कांग्रेसी दलों के मुख्यमन्त्री तो प्रायः छोटी-छोटी बातों को तुल देते लगे और केन्द्र के विरुद्ध बार-बार शिकायतें प्रस्तुत करने लगे। वस्तुतः केन्द्र और राज्यों के मध्य तनाव और मतभेद के युग का सूत्रपात हुआ।

संक्षेप में, केन्द्र तथा राज्यों के मध्य उठने वाले विवादास्पद प्रशासनिक मुद्दे निम्नलिखित हैं :

(1) राज्यपाल का पद—राज्यपाल राज्य का सर्वधानिक कार्यकारी है। चतुर्थ आम चुनावों के बाद राज्यपालों के अधिकार-क्षेत्र, नियुक्ति के तरीके, आदि को लेकर केन्द्र-राज्य मतभेद उत्पन्न हुए। गैर-कांग्रेसी राज्य सरकारें बराबर यह आरोप लगाती रही कि केन्द्र राज्यपालों के माध्यम से उनकी सरकारों को पदच्युत करने में लगा हुआ है। गैर-कांग्रेसी मुख्यमन्त्रियों का यह भी कहना था कि उनके राज्यों में राज्यपालों की नियुक्ति करते समय उनसे परामर्श किये जाने की परम्परा का केन्द्र पालन नहीं कर रहा है। कतिपय राज्यपालों ने तो सुनिश्चित लोकतान्त्रिक अभिसमयों का भी पालन नहीं किया और ऐसा आभास मिलता था कि उन्होंने केन्द्रीय सरकार के एजेंट की भूमिका का निर्वाह करने में ही अपने कर्तव्य की इतिश्री मान ली। राज्यपाल धर्मवीर की भूमिका को लेकर पश्चिमी बंगाल और केन्द्रीय सरकार के मध्य विवाद इतना उग्र हो गया कि अन्ततः राज्यपाल को स्थानान्तरित ही करना पड़ा।³ आन्ध्रप्रदेश के तात्कालिक राज्यपाल रामलाल ने एन० टी० रामाराव की तेलगु देशम् सरकार (1984) को बर्खास्त करके

1 Iqbal Nair: *Twilight or Dawn - Political Change in India* (1967-71), pp. 92-93.

2 Marcus F. J. : *India - II Bengal and Federalising Process in India* - Princeton University Press, 1968—उपर्युक्त पुस्तक में इस घटना का विस्तार से वर्णन किया गया है।

3 Iqbal Nair: *op cit*, p. 93.

4 O. P. Goyal: *India: Government and Politics* (New Delhi), 1979, pp. 110-25.

राज्यपाल पद को अत्यन्त हास्यास्पद बना दिया, जबकि विधानसभा में रामाराव को स्पष्ट बहुमत प्राप्त था। समूचे आन्ध्रप्रदेश में राज्यपाल और केन्द्र के खिलाफ जनआक्रोश जब अपनी चरम सीमा पर पहुँचा तो रामाराव की सरकार को पुनः पदासीन करना पड़ा और राज्यपाल को बेजावरु हटना पड़ा।

(2) नौकरशाही—नौकरशाही दूसरा प्रशासनिक विषय है जिस पर केन्द्र तथा राज्यों के बीच मतभेद दिखलायी देते हैं। भारत में अखिल भारतीय सेवाओं के माध्यम से सघ सरकार राज्यों पर नियन्त्रण रखती है। संविधान में सघ तथा राज्य सरकारों के लिए अलग-अलग सेवाओं की व्यवस्था की गयी है। परन्तु ब्रिटिश शासन से विरासत में हमने एकीकृत उच्च प्रशासनिक सेवाओं की पद्धति भी प्राप्त की है। तदनुसार अखिल भारतीय सेवाओं के कर्मचारी संघ तथा राज्य दोनों जगह कार्य करते हैं। संविधान में यह व्यवस्था है कि भारतीय प्रशासनिक सेवा और भारतीय पुलिस सेवा संघ और राज्यों में समान रूप से कार्य करेंगी। चतुर्थ आम चुनाव के बाद नौकरशाही के सम्बन्ध में दो प्रश्न सामने आये—पहला प्रश्न यह था कि क्या नौकरशाही गैर-कांग्रेसी राज्य सरकारों की नीतियों का क्रियान्वयन उसी उत्साह तथा प्रतिबद्धता से कर पायेगी, जिस उत्साह से वह अब तक कांग्रेस सरकार की नीतियों का क्रियान्वयन करती थी। यह प्रश्न वस्तुतः सरकारी कर्मचारियों की तटस्थता से जुड़ा हुआ है। कतिपय लोगों के मन में यह धारणा थी कि तीस वर्षों तक कांग्रेस दल के कार्यक्रमों और नीतियों को कार्यान्वित करने वाली नौकरशाही तमिलनाडु में द्रमुक-अन्ना द्रमुक, केरल में साम्यवादी दल, पश्चिमी बंगाल में माक्सवादी-साम्यवादी दल और पंजाब में अकाली दल की नीतियों और कार्यक्रमों का सहजता से कैसे क्रियान्वयन कर पायेगी? दूसरा सवाल नयी अखिल भारतीय सेवाओं के गठन से सम्बन्धित था। कुछ गैर-कांग्रेसी राज्य सरकारों ने कहा कि अखिल भारतीय सेवाओं के कर्मचारी केन्द्रीय सरकार के एजेंट होते हैं तथा वे राज्य की नीतियों को ठीक ढंग से लागू नहीं करते हैं। कई राज्यों ने निम्नलिखित कारणों से अखिल भारतीय सेवाओं का विरोध किया—प्रथम, अखिल भारतीय सेवाओं के निर्माण से राज्य सेवाओं का विस्तार रुक जाता है और स्थानीय लोगों के उच्च सेवाओं में आने के अवसर कम हो जाते हैं। द्वितीय, अखिल भारतीय सेवाएँ राज्यों की स्वायत्तता को कम करती हैं। तृतीय, अखिल भारतीय सेवाओं के कर्मचारियों का वेतन स्तर उच्च होता है जिससे राज्य की वित्तीय स्थिति प्रभावित होती है।¹ वस्तुतः अखिल भारतीय सेवाएँ केन्द्र-राज्य सम्बन्धों में कटुता बढ़ाने का कारण इसलिए बन जाती हैं क्योंकि वे उनकी नियुक्ति, पदोन्नति और अनुशासनात्मक कार्यवाहियों के मामले पर केन्द्रीय सरकार पर निर्भर करती हैं और राज्यों में उनके प्रति अपनत्व की भावना नहीं दिखलायी देती हैं।

(3) कानून और व्यवस्था के मामलों पर राज्यों को केन्द्रीय निर्देश—क्या राज्य सरकारों को केन्द्रीय सरकार के निर्देशों का पालन करना बाध्यकारी है? यदि राज्य सरकारें सघीय निर्देशों का पालन न करें तो क्या व्यवस्था होगी? यह एक विचारणीय प्रश्न है कि जब राज्य सीमा के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार की सम्पत्ति की सुरक्षा राज्य सरकारें न कर सकें तो केन्द्रीय सरकार क्या करें? जब राष्ट्रीय सम्पत्ति की रक्षा के लिए केन्द्रीय सरकार ने केन्द्रीय रिजर्व पुलिस को कतिपय राज्यों में तैनात किया तो केरल, पश्चिमी बंगाल और तमिलनाडु की सरकारों ने केन्द्र की इस शक्ति पर आपत्ति उठायी और इससे केन्द्र तथा राज्यों के सम्बन्धों में कटुता आयी। 18 सितम्बर, 1968 को केन्द्रीय कर्मचारियों की हड़ताल का सामना करने के लिए केन्द्रीय सरकार ने

¹ B L. Maheshwari: *Centre-State Relations in Serventiles* (Calcutta), 1973, p. 4.

राज्यों को एक अध्यादेश द्वारा वांछित निर्देश प्रदान किये। केरल की साम्यवादी सरकार ने केन्द्रीय अध्यादेश को संविधान विरोधी और श्रमिक विरोधी कहकर उसे मानने से इन्कार कर दिया। ऐसी गम्भीर स्थिति में जब राज्य में केन्द्रीय रिजर्व पुलिस तैनात की गयी तो केन्द्र-राज्य सम्बन्ध का अग्रतम रूप उभरने लगा। मुख्यमंत्री नम्बूदरीपाद ने आरोप लगाया कि राज्य में केन्द्रीय रिजर्व पुलिस का आगमन राज्य के आन्तरिक मामलों में सरासर हस्तक्षेप है।

वस्तुतः केन्द्र का यह सवैधानिक अधिकार है कि वह कानून और व्यवस्था को बनाये रखने के लिए, सार्वजनिक सम्पत्ति की सुरक्षा के लिए, केन्द्रीय प्रतिष्ठानों की रक्षा के लिए केन्द्रीय रिजर्व पुलिस राज्यों में तैनात करे। किन्तु वे राज्य सरकारें जो केन्द्र में सत्तारूढ दल से मेल नहीं खाती, इसे राज्य के आन्तरिक मामलों में अनुचित हस्तक्षेप कहकर केन्द्र-राज्य संघर्ष की स्थिति उत्पन्न कर देती हैं।

(4) आर्थिक नियोजन—के० सन्यातम् के अनुसार, नियोजन व्यवस्था ने नीति और वित्त सम्बन्धी सभी मामलों में राज्यों की स्वायत्तता को एक छाया का रूप प्रदान कर दिया है। वस्तुतः नियोजन का संघवाद पर जो प्रभाव पड़ा है उसने केन्द्रीयकरण को प्रोत्साहन दिया है। भारत में सम्पूर्ण देश—केन्द्र एवं राज्यों के लिए योजना निर्माण का कार्य योजना आयोग करता है। यह एक केन्द्रीय अभिकरण है जिसका निर्माण केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल के एक प्रस्ताव के आधार पर हुआ है। इसमें प्रधानमंत्री, कुछ केन्द्रीय मन्त्री तथा विशेषज्ञ होते हैं। इसमें राज्यों का कोई प्रतिनिधित्व नहीं है। यह नीतियों की एकरूपता पर बल देता है। यह आयोग समूचे देश के लिए यह मानकर योजना बनाता है कि मोटे तौर से सभी राज्यों की परिस्थितियाँ समान हैं। नियोजन का सम्बन्ध शासन के समस्त विषयों से है, चाहे वह विषय संघ सूची का हो अथवा राज्य सूची का। राज्य सूची के विषयों पर भी योजना आयोग एक 'सुपरमैन' बन गया है। नियोजन के परिणाम-स्वरूप ही केन्द्र उद्योग, व्यापार एवं वाणिज्य जैसे विषयों पर कानून बनाने लग गया, जबकि ये विषय राज्य सूची में उल्लिखित हैं। यही नहीं, आज रेजर पत्ती, कागज, गोद, माचिस, साबुन जैसे विषयों पर भी केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण स्थापित हो गया है।

बदले राजनीतिक परिप्रेक्ष्य में यह देखा गया है कि अब राज्य योजना आयोग तथा केन्द्रीय सरकार के निर्णयों को ज्यो-कान्त्यो स्वीकार नहीं कर लेते हैं। इस बात का आभास 19 व 20 अप्रैल, 1969 को दिल्ली में हुई राष्ट्रीय विकास परिषद की बैठक से मिलता है। राष्ट्रीय विकास परिषद के इतिहास में पहली बार कुछ राज्यों ने चौथी योजना के प्रारूप को औपचारिक रूप से अस्वीकृति प्रदान की। पश्चिमी बंगाल तथा केरल के मुख्यमंत्री और दिल्ली के मुख्य कार्यकारी पार्षद ने योजना को उसी रूप में स्वीकार करने से इन्कार कर दिया। वस्तुतः अब अनेक राज्यों में केन्द्र की सरकार से भिन्न दलों की सरकारें होने के कारण हाँ में हाँ मिलाने की प्रवृत्ति नहीं रही और आर्थिक नियोजन विवादास्पद मसला बनता जा रहा है।

केन्द्र-राज्य प्रशासनिक समायोजन के उपकरण

(INSTRUMENTS OF CENTRE-STATE ADMINISTRATIVE CO-ORDINATION)

केन्द्र और राज्यों के मध्य विचार-विमर्श आवश्यक ही नहीं, वांछनीय भी है। ऐसा करने से एक संघ व्यवस्था में केन्द्र-राज्यों के बीच साझेदारी की भावना बढ़ती है और सद्भाव के साथ कार्य करने के लिए निर्णय प्रक्रिया के 'आगत' (इनपुट) भी बढ़ते हैं। यद्यपि भारत के संविधान ने केन्द्रीय सरकार पर बहुत सारे कार्यों का भारी भार डाला है, फिर भी राष्ट्र निर्माण के सभी महत्वपूर्ण मामलों में जैसे—कृषि, शिक्षा, स्वास्थ्य तथा शान्ति व्यवस्था, आदि में केन्द्र सरकार राज्य सरकारों पर गम्भीर रूप से निर्भर रहती है। इस सम्बन्ध में क्योंकि केन्द्र के निर्देश राज्यों

राज्यपाल पद को अत्यन्त हास्यास्पद बना दिया, जबकि विधानसभा में रामाराव को स्पष्ट बहुमत प्राप्त था। समूचे आन्ध्रप्रदेश में राज्यपाल और केन्द्र के खिलाफ जनआक्रोश जब अपनी चरम सीमा पर पहुँचा तो रामाराव की सरकार को पुनः पदासीन करना पड़ा और राज्यपाल को वेआवरू हटाना पड़ा।

(2) नौकरशाही—नौकरशाही दूसरा प्रशासनिक विषय है जिस पर केन्द्र तथा राज्यों के बीच मतभेद दिखलायी देते हैं। भारत में अखिल भारतीय सेवाओं के माध्यम से संघ सरकार राज्यों पर नियन्त्रण रखती है। संविधान में संघ तथा राज्य सरकारों के लिए अलग-अलग सेवाओं की व्यवस्था की गयी है। परन्तु ब्रिटिश शासन से विरासत में हमने एकीकृत उच्च प्रशासनिक सेवाओं की पद्धति भी प्राप्त की है। तदनुसार अखिल भारतीय सेवाओं के कर्मचारी संघ तथा राज्य दोनों जगह कार्य करते हैं। संविधान में यह व्यवस्था है कि भारतीय प्रशासनिक सेवा और भारतीय पुलिस सेवा संघ और राज्यों में समान रूप से कार्य करेंगी। चतुर्थ आम चुनाव के बाद नौकरशाही के सम्बन्ध में दो प्रश्न सामने आये। पहला प्रश्न यह था कि क्या नौकरशाही गैर-कांग्रेसी राज्य सरकारों की नीतियों का क्रियान्वयन उसी उत्साह तथा प्रतिबद्धता से कर पायेगी, जिस उत्साह से वह अब तक कांग्रेस सरकार की नीतियों का क्रियान्वयन करती थी। यह प्रश्न वस्तुतः सरकारी कर्मचारियों की तटस्थता से जुड़ा हुआ है। कतिपय लोगों के मन में यह धारणा थी कि तीस वर्षों तक कांग्रेस दल के कार्यक्रमों और नीतियों को कार्यान्वित करने वाली नौकरशाही तमिलनाडु में द्रमुक-अन्ना द्रमुक, केरल में साम्यवादी दल, पश्चिमी बंगाल में मार्क्सवादी-साम्यवादी दल और पंजाब में अकाली दल की नीतियों और कार्यक्रमों का सहजता से कैसे क्रियान्वयन कर पायेगी? दूसरा सवाल नयी अखिल भारतीय सेवाओं के गठन से सम्बन्धित था। कुछ गैर-कांग्रेसी राज्य सरकारों ने कहा कि अखिल भारतीय सेवाओं के कर्मचारी केन्द्रीय सरकार के एजेंट होते हैं तथा वे राज्य की नीतियों को ठीक ढंग से लागू नहीं करते हैं। कई राज्यों ने निम्नलिखित कारणों से अखिल भारतीय सेवाओं का विरोध किया—प्रथम, अखिल भारतीय सेवाओं के निर्माण से राज्य सेवाओं का विस्तार रुक जाता है और स्थानीय लोगों के उच्च सेवाओं में आने के अवसर कम हो जाते हैं। द्वितीय, अखिल भारतीय सेवाएँ राज्यों की स्वायत्तता को कम करती हैं। तृतीय, अखिल भारतीय सेवाओं के कर्मचारियों का वेतन स्तर उच्च होता है जिससे राज्य की वित्तीय स्थिति प्रभावित होती है।¹ वस्तुतः अखिल भारतीय सेवाएँ केन्द्र-राज्य सम्बन्धों में कटुता बढ़ाने का कारण इसलिए बन जाती हैं क्योंकि वे उनकी नियुक्ति, पदोन्नति और अनुशासनात्मक कार्यवाहियों के मामलों पर केन्द्रीय सरकार पर निर्भर करती हैं और राज्यों में उनके प्रति अपनत्व की भावना नहीं दिखलायी देती हैं।

(3) कानून और व्यवस्था के मामलों पर राज्यों को केन्द्रीय निर्देश—क्या राज्य सरकारों को केन्द्रीय सरकार के निर्देशों का पालन करना बाध्यकारी है? यदि राज्य सरकारें सघीय निर्देशों का पालन न करें तो क्या व्यवस्था होगी? यह एक विचारणीय प्रश्न है कि जब राज्य सीमा के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार की सम्पत्ति की सुरक्षा राज्य सरकारें न कर सकें तो केन्द्रीय सरकार क्या करें? जब राष्ट्रीय सम्पत्ति की रक्षा के लिए केन्द्रीय सरकार ने केन्द्रीय रिजर्व पुलिस को कतिपय राज्यों में तैनात किया तो केरल, पश्चिमी बंगाल और तमिलनाडु की सरकारों ने केन्द्र की इस शक्ति पर आपत्ति उठायी और इससे केन्द्र तथा राज्यों के सम्बन्धों में कटुता आयी। 18 सितम्बर, 1968 को केन्द्रीय कर्मचारियों की हड़ताल का सामना करने के लिए केन्द्रीय सरकार ने

¹ B.L. Maheshwari: *Centre-State Relations in Serventiles* (Calcutta), 1973. p. 4

राज्यों को एक अध्यादेश द्वारा वांछित निर्देश प्रदान किये। केरल की साम्यवादी सरकार ने केन्द्रीय अध्यादेश को सविधान-विरोधी और श्रमिक विरोधी कहकर उसे मानने से इन्कार कर दिया। ऐसी गम्भीर स्थिति में जब राज्य में केन्द्रीय रिजर्व पुलिस तैनात की गयी तो केन्द्र-राज्य सम्बन्ध का अग्रतम रूप उभरने लगा। मुख्यमंत्री नम्बूदरीपाद ने आरोप लगाया कि राज्य में केन्द्रीय रिजर्व पुलिस का आगमन राज्य के आन्तरिक मामलों में सरासर हस्तक्षेप है।

वस्तुतः केन्द्र का यह सवैधानिक अधिकार है कि वह कानून और व्यवस्था को बनाये रखने के लिए, सार्वजनिक सम्पत्ति की सुरक्षा के लिए, केन्द्रीय प्रतिष्ठानों की रक्षा के लिए केन्द्रीय रिजर्व पुलिस राज्यों में तैनात करे। किन्तु वे राज्य सरकारें जो केन्द्र में सत्तारूढ दल से मेल नहीं खाती, इसे राज्य के आन्तरिक मामलों में अनुचित हस्तक्षेप कहकर केन्द्र-राज्य संघर्ष की स्थिति उत्पन्न कर देती हैं।

(4) आर्थिक नियोजन—के० सन्धानम् के अनुसार, नियोजन व्यवस्था ने नीति और वित्त सम्बन्धी सभी मामलों में राज्यों की स्वायत्तता को एक छाया का रूप प्रदान कर दिया है। वस्तुतः नियोजन का संघवाद पर जो प्रभाव पड़ा है उसने केन्द्रीयकरण को प्रोत्साहन दिया है। भारत में सम्पूर्ण देश—केन्द्र एवं राज्यों के लिए योजना निर्माण का कार्य योजना आयोग करता है। यह एक केन्द्रीय अभिकरण है जिसका निर्माण केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल के एक प्रस्ताव के आधार पर हुआ है। इसमें प्रधानमंत्री, कुछ केन्द्रीय मन्त्री तथा विशेषज्ञ होते हैं। इसमें राज्यों का कोई प्रतिनिधित्व नहीं है। यह नीतियों की एकरूपता पर बल देता है। यह आयोग समूचे देश के लिए यह मानकर योजना बनाता है कि मोटे तौर से सभी राज्यों की परिस्थितियाँ समान हैं। नियोजन का सम्बन्ध शासन के समस्त विषयों से है, चाहे वह विषय संघ सूची का हो अथवा राज्य सूची का। राज्य सूची के विषयों पर भी योजना आयोग एक 'सुपरमैन' बन गया है। नियोजन के परिणाम-स्वरूप ही केन्द्र उद्योग, व्यापार एवं वाणिज्य जैसे विषयों पर कानून बनाने लग गया, जबकि ये विषय राज्य सूची में उल्लिखित हैं। यही नहीं, आज रेजर पत्ती, कागज, गोद, माचिस, साबुन जैसे विषयों पर भी केन्द्रीय सरकार का नियन्त्रण स्थापित हो गया है।

बदले राजनीतिक परिप्रेक्ष्य में यह देखा गया है कि अब राज्य योजना आयोग तथा केन्द्रीय सरकार के निर्णयों को ज्यो-कान्त्यो स्वीकार नहीं कर लेते हैं। इस बात का आभास 19 व 20 अप्रैल, 1969 को दिल्ली में हुई राष्ट्रीय विकास परिषद की बैठक से मिलता है। राष्ट्रीय विकास परिषद के इतिहास में पहली बार कुछ राज्यों ने चौथी योजना के प्रारूप को औपचारिक रूप से अस्वीकृति प्रदान की। पश्चिमी बंगाल तथा केरल के मुख्यमंत्री और दिल्ली के मुख्य कार्यकारी पार्श्वद ने योजना को उसी रूप में स्वीकार करने से इन्कार कर दिया। वस्तुतः अब अनेक राज्यों में केन्द्र की सरकार में भिन्न दलों की सरकारें होने के कारण हाँ में हाँ मिलाने की प्रवृत्ति नहीं रही और आर्थिक नियोजन विवादास्पद मसला बनता जा रहा है।

केन्द्र-राज्य प्रशासनिक समायोजन के उपकरण

(INSTRUMENTS OF CENTRE-STATE ADMINISTRATIVE CO-ORDINATION)

केन्द्र और राज्यों के मध्य विचार-विमर्श आवश्यक ही नहीं, वांछनीय भी है। ऐसा करने से एक संघ व्यवस्था में केन्द्र-राज्यों के बीच साझेदारी की भावना बढ़ती है और सद्भाव के साथ कार्य करने के लिए निर्णय प्रक्रिया के 'आगत' (इनपुट) भी बढ़ते हैं। यद्यपि भारत के संविधान ने केन्द्रीय सरकार पर बहुत सारे कार्यों का भारी भार डाला है, फिर भी राष्ट्र निर्माण के सभी महत्वपूर्ण कार्यों में जैसे—कृषि, शिक्षा, स्वास्थ्य तथा शान्ति व्यवस्था, आदि में केन्द्र सरकार राज्य सरकारों पर गम्भीर रूप से निर्भर रहती है। इस सम्बन्ध में क्योंकि केन्द्र के निर्देश राज्यों

के लिए बाध्यकारी नहीं हो सकते, अतः यह आवश्यक है कि केन्द्र और राज्यों के बीच विचार-विमर्श के यन्त्र विकसित किये जायें। संविधान की समवर्ती सूची में ऐसे 47 विषयों का उल्लेख है जिन पर केन्द्र और राज्य दोनों ही कानून बना सकते हैं। इस सूची के विषयों के प्रशासन में केन्द्र और राज्यों के मध्य परामर्श का क्षेत्र और भी अधिक महत्वपूर्ण बन जाता है।¹

भारत में केन्द्र-राज्य प्रशासनिक समायोजन की दृष्टि से राज्यपाल सम्मेलन, राष्ट्रीय विकास परिषद, मुख्यमंत्री सम्मेलन, मुख्य सचिव सम्मेलन, पुलिस महानिरीक्षक सम्मेलन, आदि महत्वपूर्ण हैं। उपर्युक्त में से प्रथम तीन राजनीतिक स्तर पर कार्य कर रहे हैं। प्रशासकीय-स्तर पर जो सम्मेलन महत्वपूर्ण है उनमें मुख्य सचिवों का सम्मेलन तथा विभिन्न कार्यकारी सचिवों के सम्मेलन उल्लेखनीय हैं।

फिर भी भारतीय प्रशासनिक व्यवस्था में ऐसे परामर्श यन्त्रों का विकास एक नया प्रयोग है। यह अभी असन्तुलित और अविकसित है। उनका प्रयोग अधिकतर उन्हीं विषयों के लिए हुआ है जो राज्य सूची में हैं। स्थूल रूप से यह कहा जा सकता है कि केन्द्र ने अपने निर्णयों को राज्यों द्वारा मनवाने के लिए ही इसका प्रयोग किया है।

निष्कर्ष . प्रशासकीय संघ का स्वरूप

भारतीय संघ व्यवस्था में प्रशासनिक एकरूपता पर बल दिया गया है। अमरीका की तरह दोहरी न्याय व्यवस्था का प्रवन्ध करने के स्थान पर न्याय व्यवस्था को 'एकीकृत' कर दिया गया है। अखिल भारतीय प्रशासनिक और पुलिस सेवाओं का प्रावधान किया गया है। भारत के नियन्त्रक महालेखा परीक्षक के अधीन भारत की लेखा परीक्षा तथा लेखा सेवा का आयोजन है, जो एक केन्द्रीय सेवा है, किन्तु यह संघ के साथ-साथ राज्यों के व्यय का लेखा तथा परीक्षा कार्य को भी सम्पन्न करती है। निर्वाचन आयोग की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है और आयोग सदन के साथ-साथ राज्य विधानमण्डलों के निर्वाचनों को भी सम्पन्न करता है। संघ तथा राज्यों के बीच अथवा दो या दो से अधिक राज्यों के बीच विवादों का निपटारा करने के लिए संघ की स्थिति महत्वपूर्ण है। केन्द्रीय सरकार के पास समन्वयकारी शक्तियाँ हैं और क्षेत्रीय परिषदों के माध्यम से केन्द्र राज्य सरकारों की शक्तियों पर नियन्त्रण रखता है। सकटकालीन शक्तियों के प्रवर्तन काल में केन्द्रीय शासन को राज्यों पर सभी प्रकार के प्रशासकीय नियन्त्रण प्राप्त हो जाते हैं। इसी कारण नारमन डी० पामर ने भारतीय संघ व्यवस्था को प्रशासकीय संघ कहकर पुकारा है।²

केन्द्रीयकरण की विद्यमान प्रवृत्ति के बावजूद भी प्रशासकीय स्वरूप वाले भारतीय संघ के घटक राज्यों के हाथों में देश के शासन का आज भी बहुत बड़ा भाग है। यद्यपि उन्हें आर्थिक संसाधनों के लिए केन्द्र पर निर्भर रहना पड़ता है और विकास कार्यों का संयोजन भी केन्द्र करता है, फिर भी राज्यों में अपने अधिकारों पर जोर देने की प्रवृत्ति और देश के शासन में वे ज्यादा हाथ चाहते हैं। भारत में सरकारी नीतियों और विकास कार्यक्रमों को अमल में लाने का काम

¹ भारत में प्रशासन, मुख्य रूप से राज्य अभिकरणों (स्टेट एजेंसी) द्वारा चलाया जाता है। अन्य संघीय देशों में इस प्रकार की व्यवस्था नहीं है। वहाँ तो संघीय और राज्य सरकारें संविधान द्वारा प्रदत्त विषयों तथा अपने कानूनों को लागू करने के लिए अपने-अपने अभिकरण बनाते हैं। किन्तु भारत में राज्यों के अन्दर केन्द्रीय कानूनों को लागू करने के लिए तथा प्रशासन के लिए अलग से कोई संघीय अभिकरण नहीं है। चूँकि भारत की केन्द्रीय सरकार अधिकतर मामलों में राज्यों से यह अपेक्षा करती है कि वे उसके निर्णयों का क्रियान्वयन करें तो उसके लिए यह समुचित होगा कि वह कम-से-कम उन विषयों पर राज्यों से परामर्श अवश्य करे जिनकी जिम्मेदारी अथवा दायित्व राज्यों को भुगतने पड़ते है।

² Norman D. Palmer, *The Indian Political System*, p. 101.

राज्य शासन का ही है। पाल एच० ऐपिलबी ने ठीक ही लिखा है कि भारतीय शासन-व्यवस्था ऐसी है कि इसमें प्रशासक के महत्वपूर्ण कार्य राज्य सरकारें करती हैं और योजनाओं की क्रियान्विति के लिए केन्द्र को उन्हीं पर निर्भर रहना पड़ता है। ऐसी स्थिति में राज्य की आर्थिक स्वायत्तता के समर्थकों का यह कहना कहाँ तक सार्थक है कि हमारे राज्य प्रशासनिक दृष्टि से केन्द्रीय सरकार के अनुचर मात्र हैं? हाँ, यदि राज्यों के वित्तीय साधनों में वृद्धि के उपाय किये जाते हैं तो निश्चित ही उनकी प्रशासनिक क्षमता में वृद्धि होगी। वस्तुतः राष्ट्रीय एकता और तीव्र विकास के लिए शक्तिशाली केन्द्र और समृद्ध राज्यों के सघीय ढाँचे का होना ही लाभकारी है। राज्यों को सहस्रसूचक करना चाहिए कि दुर्बल केन्द्र का सिद्धान्त राजनीतिक दृष्टि से आत्महत्या के समतुल्य होगा। यदि शक्ति का सन्तुलन राज्यों की तरफ झुकता जाता है तो राष्ट्रीय शक्ति का ह्रास होगा जिससे हमारी राजनीतिक व्यवस्था में शक्ति शून्य उभरेगा।

(4) भारतीय संघ में केन्द्र-राज्य वित्तीय सम्बन्ध

(CENTRE-STATE FINANCIAL RELATIONS)

सघात्मक शासन-व्यवस्था में केन्द्र और राज्यों की सरकारों के बीच केवल विधायी और प्रशासनिक शक्तियों का ही विभाजन नहीं होता अपितु वित्तीय स्रोतों का भी बँटवारा होता है। वित्तीय स्रोतों के विभाजन को लेकर राज्यों के बीच मतभेद और तनाव उत्पन्न हो जाना स्वाभाविक है। यह समस्या उतनी ही पुरानी है जितनी कि सघात्मक शासन प्रणाली और यह विषय की अधिकांश संघ व्यवस्थाओं को सकटग्रस्त करती रही है।

केन्द्र-राज्य वित्तीय सम्बन्ध : संबंधानिक प्रावधान

केन्द्र तथा राज्यों के मध्य राजस्व के साधनों के विभाजन के आधारभूत सिद्धान्त है : कार्यक्षमता, पर्याप्तता तथा उपयुक्तता। इन तीनों उद्देश्यों की एक साथ ही प्राप्ति अत्यन्त कठिन थी, अतः भारतीय संविधान में समझौते की चेष्टा की गयी। संविधान द्वारा केन्द्र तथा राज्यों के मध्य वित्तीय सम्बन्धों का निरूपण इस प्रकार किया गया है :

(1) कर निर्धारण, शक्ति का वितरण और करों से प्राप्त आय का विभाजन—भारतीय संविधान में वित्तीय प्रावधानों की दो विशेषताएँ हैं। प्रथम, संघ तथा राज्यों के मध्य कर निर्धारण की शक्ति का पूर्ण विभाजन कर दिया गया है और द्वितीय, करों से प्राप्त आय का बँटवारा होता है।

संघ के प्रमुख राजस्व स्रोत इस प्रकार हैं : निगम कर, सीमा शुल्क, निर्यात शुल्क, कृषि भूमि को छोड़कर अन्य सम्पत्ति पर सम्पदा शुल्क, विदेशी ऋण, रेलें, रिजर्व बैंक, शेयर बाजार, आदि। राज्यों के राजस्व स्रोत हैं—प्रति व्यक्ति कर, कृषि भूमि पर कर, सम्पदा शुल्क, भूमि और भवनों पर कर, पशुओं तथा नौकाओं पर कर, बिजली के उपयोग तथा विक्रय पर कर, वाहनो पर चूंगी कर, आदि।

संघ द्वारा आरोपित तथा सग्रहीत विनियोजित किये जाने वाले शुल्कों के उदाहरण हैं। बिल, विनियमों, प्रोमिसरी नोटों, हुण्डियों, चैकों, आदि पर मुद्रांक शुल्क और दवा तथा मादक द्रव्य पर कर, शौक-शृंगार की चीजों पर कर तथा उत्पादन शुल्क।

संघ द्वारा आरोपित तथा सग्रहीत किन्तु राज्यों को सीपे जाने वाले करों के उदाहरण हैं। कृषि भूमि के अतिरिक्त अन्य सम्पत्ति के उत्तराधिकार पर कर, कृषि भूमि के अतिरिक्त अन्य सम्पत्ति पर सम्पदा शुल्क, रेल, समुद्र, वायु द्वारा ले जाने वाले माल तथा यात्रियों पर सीमान्त कर, रेल भाड़ों तथा वस्तु भाड़ों पर कर, शेयर बाजार तथा सट्टा बाजार के आदान-प्रदान पर कर, मुद्रांक शुल्क के अतिरिक्त कर, समाचार-पत्रों के क्रय-विक्रय तथा उनमें प्रकाशित किये गये

विज्ञापनों पर और समाचार-पत्रों से अन्य अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार तथा वाणिज्य के माल के प्रय-
विक्रय पर कर ।

कतिपय कर सघ द्वारा आरोपित तथा संग्रहीत किये जाते हैं, पर उनका विभाजन संघ तथा राज्यों के बीच होता है । आय-कर का विभाजन सघीय भू-भाग के लिए निर्धारित निधि तथा सघीय खर्च को काटकर शेष राशि में से किया जाता है । आय-कर के अतिरिक्त दवा तथा शौक-श्रृंगार सम्बन्धी चीजों के अतिरिक्त अन्य चीजों पर लगाया गया उत्पादन शुल्क इसके अन्तर्गत आता है ।

(2) सहायक अनुदान तथा अन्य सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए दिया जाने वाला अनुदान—संविधान के अन्तर्गत केन्द्र द्वारा राज्यों को चार तरह के सहायता अनुदान प्रदान करने की व्यवस्था की गयी है । प्रथम, पटसन व उससे बनी वस्तुओं के निर्यात से जो शुल्क प्राप्त होता है उसमें से कुछ भाग अनुदान के रूप में जूट पैदा करने वाले राज्यों—बिहार, बंगाल, असम व उड़ीसा—को दे दिया जाता है । द्वितीय, बाढ़, भूकम्प व सूखाग्रस्त क्षेत्रों में पीड़ितों की सहायता के लिए भी केन्द्रीय सरकार राज्यों को अनुदान दे सकती है । तृतीय, आदिम जातियों व कबीलों की उन्नति व उनके कल्याण की योजनाओं के लिए भी सहायक अनुदान दिया जाता है । चतुर्थ, राज्य को आर्थिक कठिनाइयों से उबारने के लिए केन्द्र राज्यों की वित्तीय सहायता कर सकता है ।

(3) ऋण लेने सम्बन्धी उपबन्ध—संविधान केन्द्र को यह अधिकार प्रदान करता है कि वह अपनी संचित निधि की साख पर देशवासियों व विदेशी सरकारों से ऋण ले सके । ऋण लेने का अधिकार राज्यों को प्राप्त होता है, परन्तु वे विदेशों से धन उधार नहीं ले सकते । यदि किसी राज्य सरकार पर संघ सरकार का कोई कर्ज बाकी है तो राज्य सरकार अन्य कर्ज मध्य सरकार की अनुमति से ही ले सकती है । इस प्रकार का कर्ज देते समय मध्य सरकार किसी भी प्रकार की गत लगा सकती है ।

(4) करों से विमुक्ति—राज्यों द्वारा संघ की सम्पत्ति पर कोई कर तब तक नहीं लगाया जा सकता जब तक संसद विधि द्वारा कोई प्रावधान न कर दे । भारत सरकार या रेलवे द्वारा प्रयोग में आने वाली विजली पर संसद की अनुमति के अभाव में राज्य किसी प्रकार का शुल्क नहीं लगा सकते । इसी प्रकार संघ सरकार भी राज्य सम्पत्ति और आय पर कर नहीं लगा सकती ।

(5) भारत के नियन्त्रक महालेखा परीक्षक द्वारा नियन्त्रण—भारत के नियन्त्रक महालेखा परीक्षक की नियुक्ति केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल के परामर्श से राष्ट्रपति करता है । यह भारत सरकार तथा राज्य सरकारों के हिसाब का लेखा रखने के ढंग और उनकी निष्पक्ष रूप से जाँच करता है । नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक के माध्यम से ही भारतीय संघ राज्य की आय पर अपना नियन्त्रण करती है ।

(6) वित्तीय संकटकाल—वित्तीय संकटकालीन घोषणा की स्थिति में राज्यों की आय सीमा राज्य सूची में चर्चित करो तक ही सीमित रहती है । वित्तीय संकट के प्रवर्तन काल में राष्ट्रपति को संविधान के उन सभी प्रावधानों को स्थगित करने का अधिकार है जो सहायता अनुदान अथवा संघ के करो की आय में भाग बँटाने से सम्बन्धित हो । केन्द्रीय सरकार वित्तीय मामलों में राज्यों को निर्देश भी दे सकती है ।

निष्कर्षतः, यह कहना उचित है कि भारतीय संघवाद की सामान्य प्रकृति अर्थात् 'केन्द्रीयता' के अनुकूल ही उपबन्धों की योजना हुई है । केन्द्रीय सरकार राज्य सरकारों की अपेक्षा वित्तीय क्षेत्र में अधिक शक्तिशाली है । प्रो० एम० वी० पायली के शब्दों में, "वर्तमान स्थिति में राज्यों के पास सीमित साधन हैं और अपनी अधिकांश विकास योजनाओं के लिए उन्हें केन्द्र की सहायता

की आवश्यकता रहती है इसलिए उन्हें केन्द्र का नेतृत्व स्वीकार करना पड़ता है। कभी-कभी केन्द्र के आदेशों के आगे भी झुकना पड़ता है।”¹

केन्द्र-राज्य तनाव क्षेत्र : वित्तीय तथा योजना सम्बन्धी विषय

(AREAS OF CONFLICT : FINANCIAL ASPECTS)

सैद्धान्तिक दृष्टि से केन्द्र तथा राज्यों के मध्य विवादों को तीन भागों में बाँटा जा सकता है।² प्रथम, सस्यागत विषय जैसे राज्यपाल का पद, नौकरशाही की भूमिका और संविधान का स्वरूप, आदि विषयों को लेकर उत्पन्न होने वाले विवाद। द्वितीय, कार्यात्मक विषय जैसे कानून और व्यवस्था के अधिकार-क्षेत्र के प्रश्न पर विवाद, अन्तर्राज्यीय विवाद, भाषा विवाद, राज्य सूची के विषयों पर केन्द्रीय हस्तक्षेप, आवश्यक वस्तुओं पर केन्द्रीय नियन्त्रण, आदि मसले। तृतीय, वित्तीय और योजना सम्बन्धी विषय—सघीय शासन-व्यवस्था में केन्द्र और राज्यों के मध्य वित्तीय और योजना सम्बन्धी प्रश्नों को लेकर मतभेद होना स्वाभाविक है। 1967 के चतुर्थ आम. चुनावों के बाद भारत में केन्द्र तथा राज्यों के बीच निम्नलिखित वित्तीय और योजना सम्बन्धी विषयों को लेकर विवाद उभरे हैं।

(i) वित्तीय संसाधनों के वितरण की प्रचलित व्यवस्था—वर्तमान में वित्त आयोग और योजना आयोग द्वारा वित्तीय संसाधनों के वितरण की प्रचलित व्यवस्था से अधिकांश राज्य सन्तुष्ट नहीं हैं। प्रचलित व्यवस्था में करो से प्राप्त होने वाली आय का प्रधान भाग केन्द्रीय कोष में जाता है और अपने लोककल्याण एवं जनविकास सम्बन्धी दायित्वों की वृद्धि के बावजूद भी राज्यों की आय के स्रोत अत्यन्त अल्प रहे गये हैं। इसके परिणामस्वरूप राज्यों की योजनाओं की सफलता बहुत कुछ केन्द्रीय अनुदान पर ही निर्भर हो जाती है। सन् 1967 के बाद राज्यों की यह शिकायत रही है कि केन्द्र की सरकार उन राज्यों को अधिक मदद देती है जहाँ कांग्रेस सरकारें हैं। योजना आयोग के माध्यम से भी केन्द्र राज्यों पर न केवल नियन्त्रण रखता है बल्कि भेदभाव भी बरतता है।

इसके अतिरिक्त, राज्यों को दिये जाने वाले अनुदान एवं सहायता बहुत ही कम है और वे अपने बढ़ते हुए दायित्वों का निर्वाह करने में असमर्थ हैं। राज्यों की योजना की आकृति तय करने का कोई निश्चित मापदण्ड नहीं है और वे राज्य, जिनकी आय के स्रोत ज्यादा हैं, महत्वाकांक्षी योजनाओं का निर्माण कर लेते हैं जिससे राज्यों की आय में विषमता बढ़ती है। केन्द्रीय सरकार आये दिन अपने कर्मचारियों के मुहँगाई भत्तों में वृद्धि करती रहती है जिसका प्रतिकूल प्रभाव राज्यों के कोष पर पड़ता है और उन्हें भी अपने कर्मचारियों के भत्तों में वृद्धि करनी पड़ जाती है। राज्यों को दिये जाने वाले कतिपय अनुदान केन्द्रीय सरकार की स्वविवेकी शक्ति के अन्तर्गत आते हैं और राज्यों को बराबर यह शिकायत रही है कि केन्द्रीय सरकार इन अनुदानों का वितरण करते समय पक्षपातपूर्ण आचरण करती है।³

(ii) राज्यों की ऋणप्रस्तता—पिछले पच्चीस वर्षों में राज्य धीरे-धीरे किन्तु अधिकाधिक रूप से वित्तीय साधनों के लिए केन्द्रीय सरकार पर निर्भर होते चले गये। राज्यों की इस ऋण-प्रस्तता का अनुमान इस बात से लगाया जा सकता है कि केन्द्रीय सरकार से लिये गये ऋण 1961 में 20 अरब 14 करोड़ रुपये से बढ़कर 1971 में 63 अरब 65 करोड़ रुपये तथा 1978 के बजट अनुमानों के अनुसार एक खरब 11 अरब 69 करोड़ रुपये हो गये जो राज्यों की कुल ऋणप्रस्तता का लगभग 70 प्रतिशत है। इस प्रकार ऋण सेवाओं का भार राज्यों के कर आय

¹ M. V. Pylee. *Constitutional Government in India*, Asia Publishing House, 1977, p. 678.

² Iqbal Narain : *Twilight or Dawn—Political Change in India*, p. 94.

³ B. L. Maheshwari : *Center-State Relation in Seventies*, Calcutta, 1973, p. 40.

को प्रभावहीन बना रहा है। वास्तव में, केन्द्र के साथ राज्यों की ऋणग्रस्तता अब इस स्थिति में पहुँच गयी है कि ऋण अदायगी तथा व्याज की रकम मिलकर नयी केन्द्रीय सहायता से अधिक हो जाती है जिसका अर्थ यह है कि साधनों का वितरण विपरीत दिशा में हो जाता है। ऐसी स्थिति परिपक्व एवं सन्तुलित केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के लिए ऋणात्मक है।

(iii) वित्त आयोग की भूमिका—आलोचना का विषय यह भी है कि केन्द्र से हस्तान्तरित होने वाली राशि का केवल एक-तिहाई भाग ही वित्त आयोग की सिफारिशों पर होता है जबकि दो-तिहाई भाग वित्त आयोग के क्षेत्र से बाहर है। बँटवारे की यह पद्धति मनमाने ढंग की है, चाहे यह बँटवारा योजना आयोग द्वारा ही क्यों न किया जाता हो? फिर केवल योजना आयोग ही ऐसे अनुदान नहीं देता। वित्त आयोग तथा योजना आयोग के क्षेत्र से बाहर के अनुदान प्रथम पंचवर्षीय योजना में दिये अनुदानों का केवल 73 प्रतिशत थे किन्तु बाद की पंचवर्षीय योजनाओं में इनका महत्व बढ़ता गया तथा चौथी योजना में वह बढ़कर लगभग 41 प्रतिशत हो गया। ये अनुदान जिन्हें विवेकानुदान कहा जाता है योजना अनुदानों की अपेक्षा 73 प्रतिशत बढ़ गये। सरकार की इच्छा पर छोड़े गये इन अनुदानों के विरुद्ध सबसे बड़ी आपत्ति यह है कि ये वित्तीय संघीय सम्बन्धों में न्याय के सिद्धान्त का उल्लंघन करते हैं। सभी मुख्यमन्त्रियों ने सातवें वित्त आयोग के समक्ष अनुच्छेद 282 के अत्यधिक प्रयोग पर जिसके अन्तर्गत ये विवेकानुदान दिये जाते हैं, पुनः विचार करने को कहा।

(iv) आर्थिक नियोजन के सम्बन्ध में मतभेद—योजना आयोग की भूमिका को लेकर भी केन्द्र-राज्य विवादों में वृद्धि हुई है। अशोक चन्दा का मत है कि योजना आयोग ने संघवाद को निरस्तर कर दिया है।¹ योजना आयोग देश की योजना के लिए कुछ आधारभूत विषय निश्चित करता है। चूँकि प्रत्येक राज्य की समस्याएँ अलग-अलग हैं इसलिए उनकी मूल समस्याओं का निराकरण नहीं हो पाता है। योजना प्रारूप का अन्तिम निर्णय तो केन्द्रीय ससद के हाथों में है। योजनाओं के सम्बन्ध में केन्द्र की कार्यपालिका वास्तव में निर्णय लेती है और कार्यान्वित राज्य की कार्यपालिकाओं को करना होता है। योजना आयोग के सामने राज्य एक परकटे पक्षी की भाँति है। राज्यों के पास अपने योजना बोर्ड नहीं हैं, जो कि राज्य की योजनाओं को तकनीकी दृष्टि से निश्चित कर सकें।

अब राज्य सरकारों द्वारा केन्द्रीय सरकार और योजना आयोग का विरोध करने की प्रवृत्ति उभर रही है। सन् 1969 में पहली बार कुछ राज्यों ने चौथी योजना के प्रारूप को अनौपचारिक रूप से अस्वीकृत प्रदान की। पश्चिमी बंगाल तथा केरल के मुख्यमन्त्री और दिल्ली के मुख्य कार्यकारी पार्षद ने योजना को उसी रूप में स्वीकार करने से इन्कार कर दिया। राज्य के मुख्यमन्त्रियों ने केन्द्र से राज्यों की आय के स्रोतों को भी बढ़ावा देने की बात कही है। यह भी माँग की जा रही है कि योजना आयोग के कार्यों को सीमित किया जाना चाहिए तथा जो अनुदान दिये जायें वे सशर्त नहीं होने चाहिए।

(v) अन्तर्राज्यीय व्यापार—संविधान के अनुसार अन्तर्राज्यीय व्यापार को नियमन करने की शक्ति केन्द्रीय सरकार में निहित है। केन्द्रीय सरकार राष्ट्रीय और स्थानीय राज्यों के हितों में समन्वय स्थापित करने के लिए कभी-कभी हस्तक्षेप करती है। इन केन्द्रीय हस्तक्षेप से कतिपय राज्य नाराज होते हैं और केन्द्र-राज्य मतभेद उभरते हैं। उदाहरण के लिए, खाद्य नीति को लिया जा सकता है जो कि राज्य सूची का विषय है और केन्द्रीय हस्तक्षेप से पञ्जाब ने अपनी लगातार

¹ Ashok Chanda . *Federalism In India*, London, 1968, p. 196.

नाराजगी प्रकट की। सन् 1969 में केन्द्रीय शासन ने गेहूँ के सम्बन्ध में प्रचलित 'एक राज्य क्षेत्र' नीति का परित्याग कर 'आठ राज्याय क्षेत्र' घोषित किया तो पंजाब ने इसे पसन्द नहीं किया।¹

मई 1979 में मुख्यमन्त्रियों के दो दिन के सम्मेलन में केन्द्र के वित्तीय साधनों के बँटवारे के सवाल पर विवाद ने उग्र रूप धारण कर लिया। विवाद इतना बढ़ गया जिसका पता इसी तथ्य से लग जाता है कि पश्चिमी बंगाल के मुख्यमन्त्री ने इस मामले को सर्वोच्च न्यायालय के सामने ले जाने का निश्चय प्रकट किया।² पश्चिमी बंगाल के वित्त मन्त्री डॉ० अशोक मिश्र ने कहा कि कच्ची तम्बाकू, चीनी तथा कपड़ों पर एकत्र करो के बँटवारे के प्रश्न पर अनेक स्मरण-पत्र भेजने के बावजूद केन्द्र ने अपना वायदा पूरा नहीं किया। उन्होंने कहा था कि कुछ वर्ष पूर्व उक्त मदों पर एकत्र करो को राज्य सरकार ने स्वेच्छा से केन्द्र को दे दिया था। यदि मामला वार्ता से न सुलझा तो राज्य सरकार सर्वोच्च न्यायालय में मुकदमा दायर करेगी।

सरकारिया आयोग के सामने राज्यों ने केन्द्र-राज्य वित्त सम्बन्धों की आलोचना करते हुए निम्नलिखित शिकायतें प्रस्तुत की:³

(1) राज्य सरकारों ने कुछ ससाधनों को विभाज्य पुल से बाहर रखने के सम्बन्ध में संघ सरकार की नीति की आलोचना की है, जो उनके मतानुसार उनके साथ बाँटे जाने चाहिए थे। राज्य के अनुसार इसका एक महत्वपूर्ण उदाहरण है, आयकर अधिनियम, 1959 के सशोधन द्वारा निगम कर को विभाज्य पुल से निकालना। बहुत-सी राज्य सरकारों ने यह सुझाव दिया है कि निगम कर की प्राप्तियों में राज्यों की भागीदारी रहनी चाहिए।

(2) भारत ने यह शिकायत की है कि आयकर अधिभार (1985-86 में समाप्त) के एक लम्बी अवधि तक जारी रहने के कारण वे काफी राजस्व से वंचित रहे हैं जो राज्यों के साथ भागीदारी योग्य होता यदि भारत सरकार ने इसके बजाय आयकर की मूल दरों को समायोजित किया होता। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया है कि आयकर अधिभार की प्राप्ति राज्यों के साथ भागीदारी योग्य बना दी जानी चाहिए।

(3) कुछ राज्यों ने आरोप लगाया है कि संघ सरकार आयकर से राजस्व जुटाने में पर्याप्त रुचि नहीं दिखा रही है जिसका 85% इस समय राज्यों के साथ भागीदारी योग्य है। दूसरी ओर, विशेष वाहक पत्र योजना के माध्यम से संघ सरकार ने केवल अपने इस्तेमाल के लिए ससाधन जुटाये हैं जिनमें अन्यथा प्रकार से राज्यों की भागीदारी होती, यदि आयकर अधिनियम को बेहतर ढंग से लागू किया जाता।

(4) अनेक राज्यों ने संघ द्वारा उत्पाद शुल्क बढ़ाने की बजाय, जो उनके साथ भागीदारी योग्य होने, एकपक्षीय रूप से पेट्रोलियम और कोयला जैसी वस्तुओं के निर्दिष्ट मूल्य में वृद्धि की शिकायत की है।

(5) अनेक राज्यों ने सविधान (छठा सशोधन) अधिनियम, 1956 द्वारा अनुच्छेद 269 और 286 में हुए परिवर्तनों तथा केन्द्रीय विक्रय कर अधिनियम, 1956 की ओर ध्यान दिलाया है। उनका आरोप है कि इन सशोधनों ने राज्यों के विक्रय कर की प्राप्ति पर प्रतिकूल प्रभाव डाला है जो कि उनका सर्वाधिक महत्वपूर्ण राजस्व का स्रोत है।

(6) वेतन में सशोधन, मेवान्त प्रमुविधाएँ, गहूँगाई भत्तों की किस्तों के दिये जाने, इत्यादि पर संघ सरकार के निर्णयों के कारण राज्यों पर उसके अनुरूप भार पड़ता है। इसे, संघ की कार्यवाही के कारण राज्यों के व्यय पर अनिश्चित भार के उदाहरण के रूप में उद्धृत किया

¹ B. L. Maheshwari: *Ibid*, pp 63-64

² दि नवभारत टाइम्स, (नई दिल्ली), 23 मई, 1979, पृ० 4।

³ केन्द्र-राज्य सम्बन्ध आयोग रिपोर्ट, भाग 1 (भारत सरकार, 1988), पृ० 237-38।

गया है। कुछ राज्य सरकारों ने कहा है कि उस अतिरिक्त भार में मध्य द्वारा हिस्सेदारी की जानी चाहिए।

(7) प्राकृतिक आपदाओं के लिए सहायता प्रदान किये जाने में विलम्ब, अपर्याप्तता और साथ ही भेद-भाव बरतने की शिकायतें भी हैं जिन पर राष्ट्रीय महत्व के विषय के रूप में विचार किये जाने की आवश्यकता है।

{ वित्तीय साधनों का न्यायपूर्ण आवंटन : नये सन्तुलन की खोज—केन्द्र-राज्य आर्थिक सम्बन्धों को अधिक सहज बनाने हेतु प्रशासनिक सुधार आयोग तथा राजमन्मार समिति प्रतिवेदन में भी विचार किया गया था। इसी उद्देश्य में पश्चिमी बंगाल की माकमवादी सरकार ने भी एक विस्तृत मसविदा (Memorandum) प्रस्तुत किया था।

प्रशासनिक सुधार आयोग ने अनुच्छेद 283 के अन्तर्गत राज्यों को दी जाने वाली वित्तीय सहायता का सरलतम रूप प्रस्तुत किया। इस सम्बन्ध में आयोग की अनुशंसाएँ इस प्रकार हैं : प्रथम, राज्यों को दी जाने वाली कुल केन्द्रीय सहायता की मात्रा तय की जानी चाहिए। इसके बाद ऋण के रूप में दी जाने वाली रकम तय कर लेनी चाहिए। द्वितीय, इस अनुदान को वितरित करते समय वह राशि अलग कर लेनी चाहिए जो मूलभूत राष्ट्रीय महत्व की परियोजनाओं पर खर्च की जानी है। अवशिष्ट राशि को ही केन्द्रीय अनुदान के रूप में राज्यों को वितरित किया जाना चाहिए। तृतीय, यदि राज्य ने किसी परियोजना को पूरा नहीं किया है तथा केन्द्रीय अनुदान की अधिक राशि खर्च कर दी है तो बाद में केन्द्रीय अनुदान की मात्रा कम की जा सकती है। चतुर्थ, राज्यों में केन्द्रीय पहल से संचालित होने वाली परियोजनाओं की संख्या कम होनी चाहिए और केन्द्रीय पहल की परियोजनाओं के मानदण्ड निश्चित होने चाहिए। प्रशासनिक सुधार आयोग का विचार था कि राज्यों की परियोजनाओं को दो भागों में—उत्पादित और गैर-उत्पादित—में बाँटा जाना चाहिए। योजना आयोग को वे सिद्धान्त तय करने चाहिए जिनके आधार पर परियोजना को दो भागों में बाँटा जा सकता है। केवल उत्पादित परियोजना के लिए ही ऋण सहायता उपलब्ध करायी जानी चाहिए। ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिए ताकि उस परियोजना के चालू होने पर व्याज सहित ऋण लौटाया जा सके। केन्द्रीय सरकार अपने कर्मचारियों का महंगाई भत्ता, आदि बढ़ाती रहती है जिसका प्रभाव राज्यों के बजट पर भी पड़ता है। राज्य कर्मचारी भी केन्द्र के बराबर महंगाई भत्ते की माँग करते हैं, राज्य सरकारों को उनकी माँगों के आगे झुकना पड़ता है जिससे उन पर काफी आर्थिक भार बढ़ जाता है। अयोग का विचार है कि केन्द्रीय सरकार की नीति के कारण ही मुद्रा-प्रसार बढ़ता है अतः राज्यों के इस प्रकार के बढ़ते हुए व्यय का भार केन्द्रीय सरकार को ही वहन करना चाहिए।¹

राजमन्मार समिति का सुझाव था कि वित्त आयोग स्थायी रूप से स्थापित किया जाये तथा राज्यों के पक्ष में करो का पहले से अधिक वितरण हो ताकि उन्हें केन्द्र पर कम-से-कम निर्भर रहना पड़े। राज्यों को वित्तीय क्षेत्र में स्वायत्तता प्रदान करनी चाहिए। राज्यों को निगम कर, निर्यात कर तथा आवकारी कर में हिस्सा मिलना चाहिए।²

राज्य स्वायत्तता की माँग का विगुल बनाते हुए पश्चिमी बंगाल की वामपन्थी सरकार ने अपने मसविदे में कहा है—(i) कुल राजस्व का 75 प्रतिशत भाग राज्य सरकारों को व्यय हेतु प्रदान किया जाये। (ii) योजना आयोग की कार्यप्रणाली में फेर-बदल किया जाये। (iii) सविधान के अनुच्छेद 208(क) को खत्म करना चाहिए। (iv) राज्यों को कर लगाने एवं वसूलने

¹ S R. Maheshwari : *The Administrative Reforms Commission*, Agra, 1972, pp 125-27.
² *Tamilnadu Centre-State Relations Inquiry Committee Reports*, Madras, 1971.

का पूर्ण अधिकार मिलना चाहिए। (v) संविधान के अनुच्छेद 280 की धारा 2 और 7 को समाप्त करना चाहिए। (vi) केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल के वाणिज्य सम्बन्धित संविधान के अनुच्छेद 302 में निहित अधिकारों को खत्म करना चाहिए।

परिवर्तित राजनीतिक और आर्थिक परिप्रेक्ष्य में वित्तीय ढाँचे पर पुनर्विचार आवश्यक है। हम नहीं जानते हैं कि सन् 1977 के बाद आर्थिक विकास की जो प्राथमिकताएँ निर्धारित हुई हैं उनके अनुसार कृषि, सिंचाई, कुटीर व ग्राम उद्योगों, आदि पर अधिक राशि खर्च की जानी है। ये सारे कार्यक्रम राज्यों के अन्तर्गत ही हैं, इसलिए भी इन्हें अधिक धनराशि की आवश्यकता पड़ेगी। यह सुझाव दिया गया है कि वर्तमान व्यवस्था के अन्तर्गत जो आय इकट्ठी की जाती है उसका 60 प्रतिशत राज्यों को हस्तान्तरित कर दिया जाये। इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय सरकार की इच्छा पर निर्भर करने वाले अनुदानों की राशि कम की जाये तथा अधिक राशि कानूनी ढंग से किये जाने वाले हस्तान्तरणों के लिए रखी जाये। कुछ क्षेत्रों से यह सुझाव भी आया है कि ऋण देने की जिम्मेदारी रिजर्व बैंक को सौंपी जानी चाहिए।

वित्त सम्बन्धी मसलों पर राज्यों की शिकायतों पर विचार करते हुए सरकारिया आयोग ने सिफारिश की है कि¹ (1) संविधान में उचित संशोधन करके निगम कर की निबल आय अनुज्ञेय सीमा तक राज्यों में हिस्से योग्य की जा सकती है। (2) सघ सरकार को आयकर पर अधिभार नहीं लगाना चाहिए। (3) खनिजों, पेट्रोलियम और प्राकृतिक गैस की गारण्टी दरों की समीक्षा हर दो वर्ष में एक बार सही समय पर जब भी निर्धारित हो, की जानी चाहिए। (4) प्राकृतिक आपदाओं के होने पर तुरन्त सहायता दी जानी चाहिए। (5) सघ सरकार को, अनुच्छेद 293 के खण्ड (4) के अन्तर्गत राज्यों को बैंकों और वित्तीय संस्थाओं से एक वर्ष से कम अवधि के उधार लेने के लिए सहज सहमति दे देनी चाहिए। (6) वित्त आयोग में विशेषज्ञों को स्थान दिया जाना चाहिए। यदि राज्यों से उपयुक्त विशेषज्ञों को लिया जाये और वित्त आयोग के सचिवालय में भी कर्मचारियों के रूप में उन्हें नियुक्त किया जाये तो लाभ होगा।²

संक्षेप में, राज्यों की वित्तीय क्षमता में वृद्धि करने हेतु निम्नलिखित चार मोटे-मोटे सुझाव दिये जा सकते हैं—(i) राज्यों के राजस्वों में वृद्धि करने हेतु कतिपय कराधान की मदें उन्हें और दी जानी चाहिए, निगम-कर और आय कर के अधिभार की आमदनी का भी केन्द्र और राज्यों में बँटवारा किया जाना चाहिए। (ii) योजनागत और गैर-योजनागत अनुदानों के अन्तर को समाप्त किया जाये और राज्यों को आवंटित की जाने वाली अनुदान राशि देने की निश्चित प्रक्रिया का निर्धारण किया जाये। (iii) वित्त आयोग को स्थायी संवैधानिक निकाय का दर्जा दिया जाये, क्योंकि वर्तमान में योजना आयोग की प्रभावकारी भूमिका से वित्त आयोग की भूमिका कम हो गयी है। (iv) राज्यों को दिये जाने वाले ऋण संवैधानिक सत्ता द्वारा निश्चित माप-दण्डों के आधार पर दिये जायें।³

वस्तुतः राज्यों को अधिक मात्रा में वित्तीय साधन तभी उपलब्ध किये जा सकते हैं जब अधिक साधन एकत्रित किये जायें। सभी वित्त विशेषज्ञ यह मानते हैं कि गत 40 वर्षों में राज्य सरकारों ने अपना खर्च तो तेजी से बढ़ाया लेकिन इसकी पूर्ति के लिए समुचित वित्तीय साधन विकसित नहीं किये। लोकप्रिय खोने और चुनाव में हार के भय से राज्यों ने नये कर न लगाने की नीति अपनायी तथा खर्च की पूर्ति के लिए केन्द्र पर बार-बार दवाव डाला।

¹ केन्द्र-राज्य सम्बन्ध आयोग रिपोर्ट, भाग 1 (भारत सरकार, 1988) पृ० 287-90।

² Rameshary Sinha, *Centre-State Financial Relations*, The Indian Journal of Public Administration (New Delhi), Vol 25, No. 2, April-June, 1979, p 404.

क्या राज्यों के लिए समाधान जुटाने के लिए केन्द्र के वित्तीय अधिकारों में जबरदस्ती कटौती की जाये ? यह तथ्य है कि वित्त आयोग ने भी समय-समय पर केन्द्रीय आय-कर में राज्यों का हिस्सा बढ़ाने की सिफारिशों की और परिणामस्वरूप आज आय-कर का 88 प्रतिशत भाग राज्यों को दिया जाता है, जबकि 1950 में राज्यों को 55 प्रतिशत हिस्सा मिलता था ।

वस्तुतः वित्तीय अधिकारों के मामले में केन्द्र तथा राज्यों के बीच किसी प्रकार के विवाद या टकराव की गुंजाइश नहीं है । वे एक-दूसरे के पूरक बन सकते हैं । दिशा निर्देश देने, तालमेल बैठाने तथा साधनों के वितरण का काम केन्द्र के जिम्मे हो तथा आर्थिक कार्यक्रमों पर अमल का दायित्व और अधिकार राज्यों के अन्तर्गत हो तो विवाद का कोई कारण नजर नहीं आता है ।

केन्द्र-राज्य सम्बन्धों की विशेषताएँ (Features of Centre-State Relations)

सविधान द्वारा प्रस्तुत केन्द्र-राज्य सम्बन्धों का विश्लेषण करने से निम्न तथ्य उभरते हैं :

(1) शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार—सविधान-निर्माताओं ने केन्द्रीय सरकार को अत्यन्त शक्तिशाली बनाया है । वह किसी भी सूची के विषयों पर कानून बना सकती है । वह अवशिष्ट शक्तियों का उपभोग कर सकती है और राज्यपालों द्वारा राज्यों पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है । उसकी आय के साधन अधिक हैं और वह राज्यों को ऋण भी दे सकती है ।

(2) राज्यों की स्थिति नगरपालिकाओं के समतुल्य—संघ एवं राज्यों के बीच शक्तियों का वितरण इस प्रकार किया गया है कि राज्यों की स्थिति नगरपालिकाओं के समतुल्य हो गयी है । जिस प्रकार नगरपालिकाएँ राज्य सरकारों पर पूर्णतः निर्भर हैं, उसी प्रकार सरकारें भी सभी क्षेत्रों में संघ सरकार पर निर्भर हैं ।

(3) सहकारी संघवाद—प्रेनविल ऑस्टिन के अनुसार, “भारत की विशिष्ट आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सविधान सभा ने एक विशिष्ट प्रकार के संघवाद को जन्म दिया है” जिसे ए० एच० बर्च ने ‘सरकारी संघवाद’ की संज्ञा दी है । इस व्यवस्था में मधीय सरकार शक्तिशाली होती है किन्तु राज्य सरकारें भी अपने क्षेत्रों में कमजोर नहीं होती; साथ ही दोनों ही सरकारों की एक-दूसरे पर निर्भरता इस व्यवस्था का मुख्य लक्षण होता है ।

(4) भारतीय संघ की आत्मा एकात्मक—राष्ट्रपति द्वारा आपातकाल की उद्घोषणा किये जाने पर राज्यों की स्वायत्तता को स्थगित किया जा सकता है और इस दशा में राष्ट्रपति राज्य का सारा कामकाज अपने प्रतिनिधि राज्यपाल के माध्यम से चला सकते हैं । केन्द्र की शक्तियाँ आपातकाल में ही नहीं अपितु सामान्यकाल में भी बढ़ायी जा सकती हैं, अतः भारतीय संघ की आत्मा एकात्मक कही जा सकती है ।

केन्द्र-राज्य सम्बन्धों में टकराव की स्थिति (Centre-State Relations . Position of Confrontation)

केन्द्र-राज्य सम्बन्ध आज भी उतने ही खराब हैं जितने श्रीमती इन्दिरा गांधी के शासन काल में थे । श्रीमती गांधी के कार्यकाल (1984) में ये सम्बन्ध बहुत बिगड़ गये थे जब सिक्किम, जम्मू-कश्मीर व आन्ध्र प्रदेश की गैर-कांग्रेस (इ) सरकारों को अपदस्थ किया गया था । तीन गैर-कांग्रेस (इ) शासित राज्यों से जो केन्द्रीय सरकार के मन्त्री हैं वे इन राज्यों (आन्ध्र, पं० वंगाल, कर्नाटक) के मुख्यमन्त्रियों के खिलाफ बन्दूक ही ताने रहते हैं । नवम्बर 1987 में प्रधानमन्त्री ने त्रिपुरा की कई भाषाओं में भाषण किया और नृपेन चक्रवर्ती की सरकार के खिलाफ टीका-टिप्पणी की । जनता, भाकपा व तेलगु देशम् के सदस्यों ने राज्यसभा में उनके राज्यों के प्रति केन्द्र की उपेक्षा के प्रति नाराजगी प्रकट की । कर्नाटक, पश्चिमी बंगाल व आन्ध्र प्रदेश में कई विकास योजनाएँ इस वजह से रुकी हुई हैं कि केन्द्र ने स्वीकृति नहीं भेजी है । राज्य विधान सभा में स्वीकृत विधेयकों पर राष्ट्रपति के अनुमोदन के सम्बन्ध में भी ऐसे

ही हाल हैं। इन विधेयों को गृह मन्त्रालय में अटका दिया जाता है। कुछ मामलों में तो राज्यपाल ही विधेयों को दबा कर बैठ जाते हैं। आन्ध्र प्रदेश की राज्यपाल कुमुदबेन जोशी के बारे में ऐसी ही शिकायत की गयी है। कर्नाटक की बोम्बई सरकार (1989) को बर्खास्त करके राज्यपाल वेंकटसुब्बैया ने केन्द्रीय सरकार के सूचेदार की भूमिका का ही परिचय दिया है। पर्यवेक्षकों के अनुसार 'अब देश में टकराव का वातावरण फिर पैदा हो रहा है'।¹

यह सच है कि केन्द्रीय सरकार की अपेक्षाकृत शक्तिशाली स्थिति ने राज्य सरकारों की स्थिति को प्रभावित किया है, किन्तु फिर भी राज्य केन्द्रीय सरकार की प्रकाशकीय इकाइयाँ मात्र नहीं हैं। ग्रेनविल ओस्टिन लिखते हैं, "भारत नयी दिल्ली नहीं है बल्कि राज्यों की राजधानियाँ भी हैं। राज्य केन्द्रीय सहायता के आकांक्षी हैं किन्तु राज्यों के सहयोग के बिना सब बहुत दिनों तक कायम नहीं रह सकता। राज्य सरकारें केन्द्रीय सरकार की नीतियों का माध्यम हो सकती हैं किन्तु उनकी सहायता के बिना केन्द्रीय सरकार अपनी योजनाओं को क्रियान्वित नहीं कर सकती। वस्तुतः दोनों ही एक-दूसरे पर निर्भर हैं।"

उपर्युक्त विचार-विमर्श से स्पष्ट होता है कि सुदृढ केन्द्र के बावजूद झुकाव केन्द्र और राज्यों के बीच सहयोगी साझेदारी के सम्बन्ध की ओर है। सहयोगी सम्बन्ध में स्वतन्त्रता और परस्पर निर्भरता, दोनों होती हैं और यही समकालीन सघवाद की विशिष्टता है।

¹ ए० जी० नूराणी, 'केन्द्र-राज्य सम्बन्धों की दुखद स्थिति', राजस्वान पत्रिका, 16 दिसम्बर, 1987, पृ० 4।

परिशिष्ट

केन्द्र-राज्य सम्बन्धों पर सरकारिया आयोग प्रतिवेदन

[SARKARIA PANELREPORT ON CENTRE-STATE RELATIONS]

केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के सम्पूर्ण ढाँचे पर विचार करने के लिए केन्द्रीय सरकार ने मार्च 1983 में सरकारिया आयोग की नियुक्ति की। तीन सदस्यीय सरकारिया आयोग ने नवम्बर 1987 में अपनी सर्वसम्मति रिपोर्ट सरकार को प्रस्तुत की। आयोग की रिपोर्ट 1,600 पृष्ठों की है और दो खण्डों में है। आयोग ने रिपोर्ट का कोई सारांश नहीं दिया है। आयोग का यह मानना है कि कोई भी सारांश केवल कुछ मुद्दों पर ही प्रकाश डाल सकता है। आयोग चाहता है कि उसकी सम्पूर्ण रिपोर्ट को पढ़ा जाय और उसके निष्कर्षों को सही सन्दर्भ में समझा जाय।

सरकारिया आयोग की मुख्य-मुख्य सिफारिशें निम्नलिखित हैं :

सुदृढ़ केन्द्र की अपरिहार्यता—सरकारिया आयोग केन्द्र के अधिकार कम करने के अधिक-तर प्रस्तावों के खिलाफ है। आयोग ने अपनी रिपोर्ट में कहा है कि देश की एकता व अखण्डता के लिए मजबूत केन्द्र अनिवार्य है। आयोग ने स्पष्ट शब्दों में कहा है, “संविधान के मूल स्वरूप में कोई प्रबल परिवर्तन न तो उचित है और न ही आवश्यक।” आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव की चर्चा किये बिना आयोग ने कहा है कि केन्द्र के अधिकारों पर किसी भी प्रकार का अकुश लगाना उचित नहीं है।

राज्यों में राष्ट्रपति शासन अन्तिम विकल्प के रूप में लागू हो—आयोग ने कहा है कि किसी राज्य में संविधान के अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति शासन तभी लागू करना चाहिए जब कोई दूसरा रास्ता न रह गया हो। आयोग के अनुसार यह उपाय बहुत कम अपनाना चाहिए और केन्द्र को तभी हस्तक्षेप करना चाहिए, जबकि राज्य का कामकाज संविधान में दी गयी व्यवस्था के अनुरूप चलाना असम्भव हो जाय। राज्य की समस्या राज्य के स्तर पर ही सुलझायी जानी चाहिए और अनुच्छेद 356 का सहारा लेने के पहले यह देखना चाहिए कि क्या कोई और उपाय भी है।

सरकारिया आयोग का कहना है कि राष्ट्रपति शासन लागू करने के पहले केन्द्र को सम्बन्धित राज्य को इस बारे में चेतावनी देकर स्पष्टीकरण माँगना चाहिए। निर्णय लेते समय इस स्पष्टीकरण पर विचार करना चाहिए। अगर केन्द्र को लगे कि विदेशी आक्रमण या आन्तरिक गड़गड़ी के कारण किसी राज्य में सवैधानिक व्यवस्था चरमरा रही है तब ही केन्द्र को परिस्थिति से निपटने के लिए अन्य सम्भव उपायों को परखना चाहिए।

अगर राजनीतिक कारणों से सवैधानिक व्यवस्था टूट रही हो तो राज्यपाल को देखना चाहिए कि क्या विधानसभा में बहुमत वाली सरकार गठित हो सकती है। अगर सरकार की नीति सम्बन्धी किसी प्रश्न पर हार हो जाती है और चुनाव शीघ्र कराये जा सकें तो राज्यपाल को चुनाव तक पुराने मन्त्रिमण्डल को काम-चलाऊ सरकार के रूप में काम करने देना चाहिए। काम-चलाऊ सरकार नीति सम्बन्धी कोई निर्णय नहीं ले सकती और इस प्रकार राजनीतिक संकट से निकालने जिम्मेदारी मतदाता की होगी।

आयोग ने कहा है कि काम-चलाऊ सरकार के बारे में अगर यह सब बातें नहीं हो तो राज्यपाल के लिए चुनाव होने तक काम-चलाऊ सरकार को सत्ता सौंपना अनुचित होगा।

सरकारिया आयोग का सुझाव है कि राष्ट्रपति शासन सम्बन्धी आदेश दो महीने के भीतर संसद के सामने रखना चाहिए। संसद के अनुमोदन के बाद ही विधान सभा भंग की जानी चाहिए। इसका प्रावधान करने के लिए संविधान के अनुच्छेद 356 में संशोधन करने का भी आयोग का सुझाव है।

आयोग ने कहा है कि संविधान के अनुच्छेद 352 में जिस प्रकार आपातकाल की घोषणा के बारे में लोकसभा की अनुमति और उस पर विचार करने के लिए लोकसभा का विशेष अधिवेशन बुलाने की व्यवस्था है, वैसी ही व्यवस्था किसी राज्य में राष्ट्रपति शासन की घोषणा के बारे में भी होनी चाहिए।

आयोग ने कहा है कि राष्ट्रपति शासन की व्यवस्था अपनाने के पीछे जो कारण हैं वे इसके बारे में की गयी घोषणा का अंग होने चाहिए। राज्यपाल द्वारा राष्ट्रपति को भेजी गयी रिपोर्ट भी संसद में रखनी चाहिए क्योंकि इससे यह स्पष्ट होगा कि किन कारणों से राष्ट्रपति ने यह कदम उठाया है। इससे केन्द्रीय कार्यपालिका पर संसद का नियन्त्रण अधिक कारगर होगा।

वित्तीय व्यवस्था—सरकारिया आयोग ने सुझाव दिया है कि योजना आयोग में प्रस्तावित वित्त आयोग प्रकोष्ठ को राज्यों की वित्तीय व्यवस्था को भी नियन्त्रित करना चाहिए। अपने सुझाव में आयोग ने कहा कि प्रकोष्ठ को वित्त आयोग के मानदण्डों में परिवर्तन का वार्षिक अनुमान भी लगाना चाहिए। इसके बाद योजना आयोग वित्त आयोग के पूर्वानुमानों में परिवर्तन व उसके कारण तथा अन्य की वार्षिक समीक्षा को राष्ट्रीय आर्थिक व विकास परिपद के समक्ष पेश करने में समर्थ होगा।

आयोग ने प्रकोष्ठ को मजबूत बनाने के भी सुझाव दिये। आयोग ने सुझाव दिया कि यदि प्रकोष्ठ योजना आयोग के वित्तीय मसाधन प्रभारी के अधीन कार्य करता है तो योजना आयोग व वित्त आयोग के बीच अधिक समन्वय हो पायेगा।

सरकारिया आयोग का मानना है कि वित्त आयोग को अपने कार्य के लिए देश के विभिन्न भागों से विशेषज्ञ नियुक्त करने चाहिए। वित्त आयोग के सचिवालयों में कर्मचारी नियुक्त करने के लिए यदि राज्यों से आवश्यक विशेषज्ञ लिये जाते हैं तो वह अधिक लाभदायक होगा।

केन्द्र-राज्यों में करो का वटवारा—आयोग ने सिफारिश की है कि निगम कर के उचित बंटवारे के लिए संविधान में संशोधन किया जाये। आयोग ने राज्यों की इस माँग को अस्वीकार कर दिया कि उन्हें उत्पादक के एवज में विक्री कर में अधिक हिस्सा दिया जाये। सब सरकार को आयकर पर अधिभार नहीं लगाना चाहिए सिवाय किसी विशेष प्रयोजन से तथा सीमित अवधि के लिए।

समवर्ती सूची के मसले—आयोग ने सलाह दी है कि समवर्ती सूची के मामलों पर केन्द्र सरकार व राज्यों में विचार-विमर्श होना चाहिए, जो कि इस समय नहीं हो रहा है। संघ सूची में उल्लेखित विषय सख्या 97 (entry 97) जिसमें कि अवशिष्ट विषयों का उल्लेख है, कर लगाने सम्बन्धी मामलों को छोड़कर इसे समवर्ती सूची में रखा जाना चाहिए।

राज्यों को ऋण—आयोग का मत है कि राज्यों को ऋण देने की पद्धति पर पुनर्विचार किया जाना चाहिए तथा केन्द्र द्वारा प्रायोजित परियोजनाओं की संख्या कम-से-कम रखी जानी चाहिए, खासकर योजना अवधि के बीच में कोई नयी परियोजना शुरू नहीं की जानी चाहिए।

राज्यों में केन्द्रीय रक्षा बल—आयोग ने कहा है कि राज्यों में केन्द्रीय रक्षा बलों को तैनात करने के मामले में केन्द्र को निर्णय लेने का पूरा अधिकार होना चाहिए। यदि

केन्द्र सरकार चाहे तो राज्य सरकार की इच्छा के विपरीत भी राज्यों में सुरक्षा बल तैनात कर सकती है।

राष्ट्रपति के विचारार्थ राज्यपाल द्वारा विधेयकों का अभिरक्षण—राष्ट्रपति के विचार के लिए जाने के लिए रखे गये किसी विधेयक का निपटारा राष्ट्रपति द्वारा उस तारीख से 4 माह की अवधि के भीतर किया जाना चाहिए जिस तारीख को यह संघ सरकार को प्राप्त होता है। तथापि, यदि राज्य सरकार से स्पष्टीकरण मांगना अथवा अनुच्छेद 201 के परन्तुक के अधीन, राज्य विधानमण्डल के पुन विचार के लिए विधेयक को वापस करना आवश्यक समझा जाये तो यह कार्यवाही उस तारीख से 2 माह के भीतर की जाये जिस तारीख को संघ सरकार को मूल पत्र प्राप्त हुआ था।

सरकार ने अनुच्छेद 201 के परन्तुक के अधीन स्पष्टीकरण प्राप्त होने अथवा पुनर्विचारित विधेयक प्राप्त होने के बाद, उस मामले का निपटारा राष्ट्रपति द्वारा उस तारीख से 4 माह की अवधि के भीतर किया जाये जिस तारीख को राज्य सरकार से स्पष्टीकरण अथवा पुनर्विचारित विधेयक प्राप्त हुआ हो।

अखिल भारतीय सेवा—सरकारिया आयोग ने इन्जीनियरी, चिकित्सा और शिक्षा के लिए अखिल भारतीय सेवा गठित करने का सुझाव दिया है। आयोग ने कृषि, सहकारिता और उद्योग के लिए भी अखिल भारतीय सेवा का गठन करने की सिफारिश की है। इन सेवाओं के गठन के प्रथम चरण के रूप में केन्द्र और विभिन्न राज्यों के अफसरों का पूल बनाकर निश्चित अवधि के लिए आकर्षक वेतन पर उनकी नियुक्ति अन्य राज्यों में की जाय।

पूल प्रणाली के कुछ वर्ष तक ठीक से काम करने के बाद इस सेक्टर में अखिल भारतीय सेवा के गठन की दिशा में कदम उठाना चाहिए। आयोग ने कहा है कि अखिल भारतीय सेवाओं को समाप्त करने या किसी राज्य के इससे अलग होने की अनुमति देना देश के व्यापक हित में नहीं होगा।

सेनाओं को मजबूत बनाने के लिए केन्द्र और राज्यों में समय-समय पर बातचीत होनी चाहिए तथा केन्द्र में डेपुटेशन पर अपने अफसरों को भेजने के बारे में राज्यों पर अनिवार्यता का अंश होना चाहिए तथा वर्तमान में डेपुटेशन पर भेजे जाने वाले अफसरों की सहमति लेने की प्रक्रिया समाप्त होनी चाहिए।

योजना आयोग—सरकारिया आयोग इस बात के पक्ष में नहीं है कि योजना आयोग को स्वायत्त संस्था बना दिया जाये। आयोग ने अपनी रिपोर्ट में कहा है कि ऐसे स्वायत्त मण्डल का कामकाज कानूनी पचड़ों, अडियल रुख और पेचीदगियों से ग्रस्त होगा। आयोग का यह भी मानना है कि योजना आयोग को केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण से बाहर नहीं होना चाहिए।

रिपोर्ट में कहा गया है कि योजना आयोग को स्वायत्तता देने का विकल्प यह है कि इस समस्या और उनके कामकाज में सुधार लाया जाय। योजना प्रक्रिया के सभी चरणों में योजना आयोग राज्यों से पूर्ण और प्रभावी विचार-विमर्श करें ताकि राज्य यह महसूस कर सकें कि उनकी भूमिका पूरक नहीं, बल्कि बराबरी के भागीदार की है।

सरकारिया आयोग की राय में योजना आयोग में विचार-विमर्श के सम्बन्ध में स्वस्थ परम्परा कायम हो और योजना आयोग के सुझावों को गम्भीर महत्व दिया जाना चाहिए। इसमें आयोग पर केन्द्र के प्रभुत्व और उसे केन्द्र सरकार की एक भुजा मानने सम्बन्धी सभी शकालें दूर हो जायेंगी।

सरकारिया आयोग का सुझाव है कि योजना आयोग का उपाध्यक्ष क्यातिप्राप्त विशेषज्ञ हो, जो अपनी वस्तुनिष्ठता और प्रसिद्धि से केन्द्र के साथ ही राज्य सरकारों का भी विश्वास प्राप्त कर

सके। आयोग का कहना है कि उपाध्यक्ष की नियुक्ति राजनीतिक आधारों पर नहीं की जानी चाहिए। सुझाव दिया गया है कि योजना आयोग के वस्तुनिष्ठ तरीके से काम करने की क्षमता के प्रति किसी भी सन्देह को दूर करने के लिए आयोग में ऐसे विशेषज्ञों को नियुक्त किया जाये जिनकी पेशेवर निष्ठा और योग्यता की साख स्थापित हो।

रिपोर्ट में कहा गया है कि बड़े स्तर के निवेश के सभी फैसलों से पहले योजना आयोग से अवश्य विचार-विमर्श किया जाना चाहिए।

राष्ट्रीय विकास परिषद—सरकारिया आयोग का सुझाव है कि राष्ट्रीय विकास परिषद को और अधिक प्रभावी बनाया जाना चाहिए ताकि वह केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच राजनीतिक स्तर की सर्वोच्च संस्था हो सके। आयोग के अनुसार इसका पुनर्गठन करके नाम बदलकर 'राष्ट्रीय आर्थिक एवं विकास परिषद' कर दिया जाये।

रिपोर्ट में कहा गया है कि केन्द्र सरकार राष्ट्रीय आर्थिक एवं विकास परिषद से विचार-विमर्श कर सभी राज्यों की नगर पालिकाओं और पंचायतों के चुनाव नियमित कर इनमें एकरूपता विकसित करे। आयोग का सुझाव है कि इसके लिए संविधान में संशोधन किया जाय।

अन्तः सरकारी परिषद—सरकारिया आयोग ने संविधान के अनुच्छेद 263 में उल्लिखित अन्तर्राज्यीय परिषद की स्थापना पर जोर दिया है। अन्तः सरकारी परिषद को अनुच्छेद 263 के खण्ड (ख) और (ग) में निर्धारित कर्तव्य सौंपे जाने चाहिए, सामाजिक-आर्थिक आयोजना और विकास को छोड़कर।

(सर्वोच्च मन्त्रिमण्डल) आयोग ने यह भी सिफारिश की है कि एक सर्वोच्च मन्त्रिमण्डल बनाया जाये जिसमें प्रधानमन्त्री, सभी केन्द्रीय मन्त्री और राज्यों के मुख्यमन्त्री सम्मिलित किये जाये। यह सर्वोच्च मन्त्रिमण्डल ऐसे मामलों पर विचार करे जो केन्द्र और राज्यों के साझे हितों में सम्बन्धित हो।

राज्यपाल—आयोग का सुझाव है कि केन्द्र में सत्तारूढ़ पार्टी के अलावा किसी दूसरी पार्टी द्वारा शासित राज्य में केन्द्र में सत्तारूढ़ पार्टी के किसी व्यक्ति को राज्यपाल नियुक्त नहीं करना चाहिए। राज्यपाल के पद से निवृत्त होने के बाद किसी व्यक्ति को लाभ का कोई पद नहीं देना चाहिए। वह उपराष्ट्रपति या राष्ट्रपति का चुनाव लड़ सकता है। पर दलगत राजनीति में सक्रिय भाग नहीं ले सकता।

सरकारिया आयोग का सुझाव है कि संविधान के अनुच्छेद 155 में संशोधन कर राज्यपाल की नियुक्ति के बारे में राज्य के मुख्यमन्त्री से सलाह-मशविरा की व्यवस्था करनी चाहिए। यह वांछनीय होगा कि ऐसे किसी व्यक्ति को ऐसे किसी राज्य के राज्यपाल के रूप में नियुक्त न किया जाय जो केन्द्र में सत्तारूढ़ पार्टी का राजनीतिज्ञ हो, जिस राज्य का शासन किसी अन्य पार्टी द्वारा चलाया जा रहा हो अथवा अन्य पार्टियों के मेल-जोल से चलाया जा रहा हो।

राज्यपाल के पद पर नियुक्त होने वाले व्यक्ति की योग्यता के बारे में आयोग ने कहा है कि उसे किसी क्षेत्र में जानी-मानी हस्ती होना चाहिए। राज्य की राजनीति में उसका सक्रिय भाग नहीं होना चाहिए और उसे तटस्थ होना चाहिए। वह राज्य से बाहर का व्यक्ति होना चाहिए। आयोग ने कहा है कि वह ऐसा व्यक्ति होना चाहिए, जिसने राजनीति में सक्रिय भाग और खासकर नियुक्ति के तत्काल पहले सक्रिय भाग नहीं लिया हो। राज्यपाल का चयन करते समय अल्पसंख्यक समूहों से सम्बद्ध व्यक्तियों को भी मौका दिया जाना चाहिए जैसा कि अब तक किया जाता रहा है।

जाँच आयोग—जाँच आयोग की नियुक्ति के अधिकार का दुरुपयोग रोकने के लिए आयोग ने कहा है कि किसी राज्य के मुख्यमन्त्री या पूर्व मुख्यमन्त्री के विरुद्ध पद के दुरुपयोग के आरोपों

की जांच के लिए आयोग की नियुक्ति के प्रस्ताव पर संसद के दोनों सदनों में मौजूद और मतदान करने वाले सदस्यों के बहुमत का समर्थन होना चाहिए।

भाषा—भाषा का राजनीतिकरण प्रायः देश की एकता और अखण्डता के लिए खतरा बन गया है। समान रूप से देश की एकता और अखण्डता के लिए त्रिभाषा सूत्र को सभी राज्यों में ही सही अर्थ में समान रूप से कार्यान्वित करने के लिए प्रभावी कदम उठाये जाने चाहिए। संघ और राज्य सरकार का वह काम, जिससे स्थानीय लोग सम्बन्धित हो या प्रभावित होते हो, स्थानीय भाषा में किया जाना चाहिए। भाषायी अल्पसंख्यकों के हितों के संरक्षण के लिए बनायी गयी आचार संहिता को पूर्णतः लागू किया जाये।

आलोचनात्मक मूल्यांकन—सरकारिया आयोग के प्रतिवेदन की आलोचना करते हुए कहा गया है कि इसमें केन्द्र तथा राज्यों के सम्बन्धों पर संघात्मक एकता की दृष्टि से विचार ही नहीं किया गया है। कमिशन ने राज्यों को शिक्षा, श्रम, विद्युत, निवारक अवरोधक, आदि कोई भी नये विषय हस्तान्तरित करने से इन्कार कर दिया। कमिशन ने राज्य सरकारों को कर लगाने के अधिक अधिकार देने से भी इन्कार कर दिया। ऐसा लगता है कि सरकारिया कमिशन मजबूत और निरंकुश केन्द्र की सार्वभौमिकता को मान्य करके चला है, इसलिए केन्द्र की शक्ति, अधिकार और सत्ता में कहीं कमी नहीं आये, यही उसकी धारणा रही है। कमिशन ने नये राज्यों के निर्माण, पुराने राज्यों के पुनर्गठन, राज्यों के स्वायत्त शासन को शक्तिशाली बनाने, आदि के बारे में कुछ सोचा ही नहीं।

केन्द्र में सत्तारूढ़ नयी सरकार ने सरकारिया आयोग की सिफारिशों के क्रियान्वयन की मशा प्रकट की है। सरकार शीघ्र ही अन्तराज्यीय परिषद का निर्माण करना चाहती है।

नियोजित आर्थिक विकास और भारतीय राजनीति : संघवाद के विशेष सन्दर्भ में

[PLANNED ECONOMIC DEVELOPMENT AND POLITICS IN INDIA :
WITH SPECIAL REFERENCE TO THE INDIAN FEDERAL SYSTEM]

नियोजन से अभिप्राय है 'उचित रीति से सोच-विचारकर पग उठाना।' केवल के अनुसार नियोजन का अर्थ है 'पूर्व दृष्टि', इससे अभिप्राय आगे की ओर देखना है ताकि यह स्पष्ट पता चल जाय कि क्या-क्या काम किया जाना है? प्रत्येक वह क्रिया नियोजित क्रिया कहलाती है जो दूरदर्शिता, विचार-विमर्श तथा उद्देश्यों एवं उनकी प्राप्ति हेतु प्रयुक्त होने वाले साधनों की स्पष्टता पर आधारित हो। दूसरे शब्दों में, किसी कार्य के लिए पूर्व तैयारी ही नियोजन है। भारतीय योजना आयोग के अनुसार, "नियोजन साधनों के संगठन की एक विधि है जिसके माध्यम से साधनों का अधिकतम लाभप्रद उपयोग निश्चित सामाजिक उद्देश्यों की पूर्ति हेतु किया जाता है।

स्वाधीनता के बाद भारत में आर्थिक विकास के लिए आर्थिक नियोजन की अवधारणा को स्वीकार किया गया। 'योजना आयोग' और 'राष्ट्रीय विकास परिषद्' जैसे निकाय अस्तित्व में आये। योजना आयोग सामान्य रूप से आरम्भ हुआ था किन्तु कुछ ही समय में उसने एक विशाल संगठन का रूप धारण कर लिया। जिसे प्रारम्भ में एक परामर्शदायी संस्था समझा गया था, वह आकार में एक अन्य सरकार के रूप में परिवर्तित हो गयी। योजना आयोग और राष्ट्रीय विकास परिषद् ने संविधान की अन्य व्यवस्थाओं जैसे—वित्त आयोग, संघवाद तथा प्रजातन्त्र को काफी हद तक प्रभावित किया है।

नियोजन के उद्देश्य (Objectives of Planning)—आर्थिक नियोजन के उद्देश्यों को निम्न भागों में बाँटा जा सकता है :

(1) आर्थिक उद्देश्य—नियोजन के आर्थिक उद्देश्य हैं—आर्थिक समानता, अवसर की समानता, अधिकतम उत्पादन, पूर्ण रोजगार तथा अविकसित क्षेत्रों का विकास। नियोजन में राष्ट्रीय आय तथा अवसरों का समान वितरण सम्मिलित हैं। आय की समानता धनी वर्ग से अधिक कर द्वारा प्राप्त आय को निर्धन वर्ग को सस्ती सेवाएँ—चिकित्सा, शिक्षा, सामाजिक बीमा, सस्ते मकान, आदि सुविधाएँ—उपलब्ध कराने पर व्यय करके की जा सकती है। राष्ट्र के समस्त नागरिकों को जीविकोपार्जन के समान अवसर प्रदान करके असमानता को दूर किया जा सकता है। लोगों के जीवन-स्तर को उच्च करने के लिए उत्पादन के समस्त भागों—में वृद्धि की है। / द्वारा राष्ट्र के समस्त कार्य

रोजगार का प्रवन्ध करना भी आवश्यक है। सम्पूर्ण राष्ट्र के जीवन-स्तर में समानता स्थापित करने हेतु राष्ट्र के अविकसित तथा अर्द्ध-विकसित क्षेत्रों को राष्ट्र के अन्य उन्नत क्षेत्रों के समान करना भी नियोजन का एक प्रमुख ध्येय होता है।

(2) सामाजिक उद्देश्य—नियोजन के सामाजिक उद्देश्यों में वर्गरहित समाज की स्थापना करने का लक्ष्य सम्मिलित है। श्रमिक व उद्योगपति दोनों को उत्पत्ति का उचित अंश मिलना चाहिए। पिछड़ी जातियों को शिक्षा में सुविधाएँ देना, सरकारी सेवाओं में प्राथमिकता प्रदान करना तथा अन्य सम्मान प्राप्त जातियों को समान स्तर पर लाना नियोजन का ध्येय है।

(3) राजनीतिक उद्देश्य—नियोजन का एक महत्वपूर्ण उद्देश्य राष्ट्र की राजनीतिक सत्ता की रक्षा, शक्ति तथा सम्मान में वृद्धि करना भी है। देश में राजनीतिक स्थिरता की उपस्थिति में ही अर्थ-व्यवस्था में स्थिरता सम्भव है।

भारत में नियोजन की आवश्यकता (Need for Planning in India)

आर्थिक नियोजन आधुनिक काल की एक नूतन प्रवृत्ति है। उन्नीसवीं शताब्दी में पूँजीवाद, व्यक्तिवाद व व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का बोलबाला रहा और अधिकांश राष्ट्र 'उन्मुक्त व्यापार नीति' व 'आर्थिक स्वतन्त्रता' के समर्थक रहे। किन्तु पिछली अर्द्ध शताब्दी में रूसी क्रान्ति, विश्वव्यापी आर्थिक मन्दी, दो भीषण महायुद्धों, तकनीकी प्रगति, नवजात सामाजिक-आर्थिक समस्याओं, आदि के कारण राष्ट्रों एवं अर्थशास्त्रियों ने आर्थिक नियोजन के महत्व को समझा और नियोजित आर्थिक व्यवस्था अपनाने पर जोर दिया। वस्तुतः वर्तमान युग 'नियोजन का युग' है और विश्व में लग-भग सभी देश अपने विकास व उन्नति के लिए आर्थिक नियोजन में जुटे हुए हैं।

भारत में कई कारणों से नियोजन की आवश्यकता महसूस की गयी— (1) देश की निर्धनता, (2) विभाजन से उत्पन्न आर्थिक असन्तुलन तथा अन्य समस्याएँ, (3) बेरोजगारी की समस्या, (4) औद्योगीकरण की आवश्यकता, (5) सामाजिक तथा आर्थिक विषमताएँ, व (6) देश का पिछड़ापन, धीमी गति से विकास, विस्फोटक जनसङ्ख्या, आदि। ये सब समस्याएँ एक-दूसरे में सम्बन्धित हैं, अतः इनके निवारण व देश के समुचित आर्थिक विकास के लिए नियोजन ही एकमात्र वाछनीय विकल्प है।

भारत में नियोजन (Planning in India)

विख्यात इजीनियर एम० विश्वेश्वरैया ने सन् 1934 में अपनी प्रसिद्ध पुस्तक 'प्लान्ड इकॉनामी फॉर इण्डिया' में एक ऐसी योजना का रूप रखा था, जिसका उद्देश्य दस वर्ष में देश की राष्ट्रीय आय को दुगुना करना था। इसके बाद कांग्रेस ने श्री जवाहरलाल नेहरू की अध्यक्षता में एक 'राष्ट्रीय योजना समिति' का गठन किया। इस समिति ने प्रो० के० टी० शाह को अर्बतनिक मन्त्री चुना। समिति ने अपना कार्य आरम्भ करने के लिए 26 उपसमितियाँ बनायीं, जिनमें से 25 उपसमितियों ने अपनी रिपोर्ट पेश की। लेकिन तत्कालीन विदेशी सरकार व कांग्रेस में संघर्ष व द्वितीय महायुद्ध के कारण यह समिति अपना कार्य पूरा करने में असमर्थ रही। सन् 1944 में भारत सरकार ने भी एक 'नियोजन एवं विकास विभाग' का गठन किया। सन् 1946 में एक 'परामर्शदाता नियोजन बोर्ड' भी गठित किया गया। सन् 1946 में 'नियोगी समिति' ने सिफारिश की थी कि आर्थिक नियोजन के कार्य की प्रकृति ही ऐसी है कि "एक ऐसे एकीकृत शक्ति-शाली तथा मन्त्रिपरिषद् के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी संगठन की केन्द्र में स्थापना आवश्यक है जो भारत के आर्थिक पुनर्निर्माण के सम्पूर्ण क्षेत्र पर दत्तचित होकर स्थायी रूप से कार्य कर सके।"

भारत में योजना आयोग (Planning Commission in India)

भारत में योजना आयोग की स्थापना 15 मार्च, 1950 को हुई जिसके बारे में केन्द्रीय

मन्त्रिमण्डल ने सकल्प पारित किया था। प्रो० ए० एच० हेन्सन के विचार से मन्त्रिमण्डल ने योजना आयोग को एक मूलतः परामर्शदात्री अंग माना था जिसका कार्य केवल सलाह देना था। मन्त्रिमण्डल के संकल्प [संख्या पी० (सी०) 50, भारत का राज्यपत्र, 15 मार्च, 1950] में कहा गया था कि वास्तविक संसाधनों को ध्यान में रखते हुए तथा सभी सगत आर्थिक पहलुओं का निष्पक्ष विश्लेषण करने हुए व्यापक योजना बनाने की आवश्यकता है और इस कार्य के लिए एक ऐसे संगठन की आवश्यकता है जो दैनिक प्रशासनिक कार्यकलापों से मुक्त हो किन्तु जिसका सरकार से उच्चतम स्तर पर सम्पर्क हो। योजना आयोग इस उद्देश्य से स्थापित किया गया, जिसके मूल निदेश पद— सभी नागरिकों को जीविका के पर्याप्त साधन, सामूहिक हित में सम्पत्ति का बँटवारा और अर्थ-व्यवस्था का हितकारी विकेन्द्रीयकरण—के बारे में राज्य की नीति के निर्देशक सिद्धान्तों पर आधारित थे। अतः योजना आयोग के निम्नलिखित सात दायित्व थे :

- (1) देश के भौतिक संसाधनों और जनशक्ति (तकनीकी व्यक्तियों सहित) का अनुमान लगाना तथा राष्ट्र की आवश्यकता के अनुसार उन संसाधनों की वृद्धि की सम्भावनाओं का पता लगाना।
- (2) देश के संसाधनों के सन्तुलित उपयोग के लिए अत्यन्त प्रभावकारी योजना बनाना।
- (3) योजना की क्रियान्विति के चरणों का निर्धारण तथा उनके लिए संसाधनों का नियमन करना।
- (4) आर्थिक विकास में आने वाली बाधाओं की ओर सकेत करना तथा योजना की सफल क्रियान्विति के लिए उपयुक्त परिस्थिति निर्धारित करना।
- (5) योजना के प्रत्येक चरण की सफल क्रियान्विति के लिए आवश्यक तन्त्र का स्वरूप निश्चित करना।
- (6) समय-समय पर योजना की चरणवार प्रगति का अवलोकन तथा इस बारे में आवश्यक उपायों की सिफारिश करना।
- (7) आयोग के कार्यकलापों को सुविधाजनक बनाने अथवा वर्तमान परिस्थिति और विकास कार्यक्रम को ध्यान में रखते हुए अन्तिम सिफारिश करना अथवा केन्द्र या राज्यों की समस्याओं का समाधान करने के लिए परामर्श देना।

योजना आयोग का संगठन बदलता रहा है। मार्च 1950 में गठित योजना आयोग में कुल छ. सदस्य थे। पं० जवाहरलाल नेहरू आयोग के अध्यक्ष थे तथा श्री गुलजारीलाल नन्दा, श्री टी० टी० कृष्णामाचारी, श्री जी० एल० मेहता, श्री आर० के० पाटिल एवं श्री सी० डी० देशमुख आयोग के अन्य सदस्य थे। इस आयोग में प्रधानमन्त्री के अतिरिक्त केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल का कोई भी सदस्य नहीं था। शायद परामर्शदाता नियोजन आयोग की सिफारिशों को ध्यान में रखते हुए ही आयोग को यह स्वरूप प्रदान किया गया था। इसने अपनी सिफारिश में कहा था कि आयोग पूर्णतः एक गैर-राजनीतिक सस्था बना रह सके एवं जिसके सदस्य राजनीतिक अवसरों पर हुए परिवर्तन के साथ परिवर्तित न हों, किन्तु मई 1950 में ही श्री सी० डी० देशमुख को केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में वित्त मन्त्री नियुक्त किया गया और सितम्बर 1951 में श्री गुलजारीलाल नन्दा को नियोजन मन्त्री बना दिया गया। 1956 में रक्षा मन्त्री श्री वी० के० कृष्णामेनन को आयोग का सदस्य बना दिया गया। जवाहरलाल नेहरू की मृत्यु के बाद आयोग के सदस्यों में मन्त्रियों की भरमार हो गयी।

योजना आयोग की रचना करते समय इस उद्देश्य को सामने रखा गया कि आयोग तथा मन्त्रिपरिषद में निकटतम सम्बन्ध हो।

अगस्त 1988 में योजना आयोग की संरचना में व्यापक फेर-बदल किया गया। नवम्बर 1989 तक योजना आयोग की रचना निम्नवत् रही—

1. प्रधानमंत्री श्री राजीव गांधी	अध्यक्ष
2. योजना एवं कार्यक्रम शिष्यान्वयन मंत्री श्री माधवसिंह सोलंकी	उपाध्यक्ष
3. वित्त मंत्री श्री एस० वी० चव्हाण	मंत्री मदरस
4. मानव संसाधन विकास मंत्री श्री पी० शिवशंकर	मंत्री सदस्य
5. कृषि मंत्री श्री भजनलाल	मंत्री सदस्य
6. उद्योग मंत्री श्री जे० वेंगुराव	मंत्री सदस्य
7. ऊर्जा मंत्री श्री वसन्त साठे	मंत्री सदस्य
8. विधि और न्याय मंत्री श्री वी० शंकरानन्द	मंत्री मदरस
9. पर्यावरण एवं वन मंत्री श्री जेड० आर० अंसारी	मंत्री मदस्य
10. योजना एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन राज्य मंत्री श्री वी० एस० एंगती	मंत्री सदस्य
11. प्रो० एम० जी० के० मेनन	पूर्णकालिक सदस्य
12. श्री आविद हुसैन	पूर्णकालिक सदस्य
13. श्री हितेश भैया	पूर्णकालिक सदस्य
14. डॉ० राजाचेलिया	पूर्णकालिक सदस्य
15. डॉ० वाई० के० अलेख	पूर्णकालिक सदस्य
16. प्रो० पी० एन० श्रीवास्तव	पूर्णकालिक सदस्य

योजना आयोग का नया स्वरूप : संवैधानिक दर्जा

केन्द्र में श्री वी० पी० सिंह के नेतृत्व में नयी सरकार के गठन के बाद कर्नाटक के भूतपूर्व मुख्यमंत्री तथा प्रसिद्ध अर्थशास्त्री रामकृष्ण हेगड़े की योजना आयोग के स्थायी उपाध्यक्ष के रूप में नियुक्ति भारतीय आयोगों को नयी दिशा देने का प्रबल संकेत है। श्री हेगड़े के अनुसार केन्द्र सरकार योजना आयोग को संवैधानिक दर्जा देना चाहती है जिससे उसका अधिकार और प्रतिष्ठा बहाल हो सके। योजना आयोग के दर्जे और इसकी भूमिका में गिरावट उस समय शुरू हुई, जब बड़ी संख्या में केन्द्रीय मन्त्रियों को इसमें शामिल किया गया जिन्होंने इसकी स्वतन्त्रता को कम करने की कोशिश की और केन्द्रीय मन्त्रालयों के निहित स्वार्थों को इस पर लाद दिया और आयोग केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल की एक समिति का रूप लेता चला गया।

राष्ट्रीय मोर्चा सरकार की मान्यता है कि योजना आयोग को सरकारी दफ्तर न समझा जाय, उसे संवैधानिक दर्जा और स्वायत्तता प्राप्त हो। इसीलिए मोर्चे की सरकार ने पहला महत्वपूर्ण निर्णय योजना आयोग के उपाध्यक्ष पद पर गैर-सरकारी व्यक्ति को मनोनीत करने का लिया है।

हाल ही में पुनर्गठित योजना आयोग में प्रधानमंत्री श्री वी० पी० सिंह—अध्यक्ष, श्री रामकृष्ण हेगड़े—उपाध्यक्ष, टी० एन० सेसान, जे० डी० सेठी, रजनी कोठारी, एल० सी० जैन, श्रीमती इला भट, डॉ० अरुण घोष, डॉ० पं० वैद्यनाथ, रहमतुल्ला अंसारी तथा डॉ० हरस्वरूप सिंह पूर्णकालिक सदस्य नियुक्त किये गये हैं। राज्यों को समुचित प्रतिनिधित्व देने के लिए बारी-बारी से

प्रतिवर्ष तीन मुख्यमन्त्रियों को भी आयोग में क्रमवार ढंग (Rotation) से नियुक्त किया जाता रहेगा।

पूर्णकालिक सदस्यों को आर्थिक मामलों या प्रशासन के क्षेत्र में अपनी विशिष्ट ख्याति के आधार पर नियुक्त किया जाता है। आयोग के सदस्यों के लिए औपचारिक योग्यताएँ निर्धारित नहीं की गयी हैं। उनकी नियुक्ति करते समय विभिन्न क्षेत्रों में उनके सार्वजनिक कार्यों तथा अनुभव पर विशेष बल दिया जाता है। आयोग के सदस्यों में से ही एक उपाध्यक्ष नियुक्त किया जाता है। मन्त्रिमण्डल के सांख्यिकीय सलाहकर भी आयोग की बैठकों में सम्मिलित होते हैं। आयोग के सदस्यों को वही दर्जा तथा वेतन भत्ता दिया जाता है जो कि मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को उपलब्ध है। आयोग के सभी सदस्य एक निकाय के रूप में कार्य करते हैं किन्तु सुविधा के लिए प्रत्येक सदस्य को एक या एक से अधिक विषयों का कर्ताधर्ता बना दिया जाता है। पूर्व में योजना मन्त्री आयोग का उपाध्यक्ष भी होता था। किन्तु 1971 से किसी पूर्णकालिक व्यावसायिक अर्थशास्त्री को आयोग का उपाध्यक्ष नियुक्त किया गया। कुछ समय तक प्रसिद्ध अर्थशास्त्री डी० आर० गाडगिल आयोग के उपाध्यक्ष पद पर कार्य करते रहे। जनता शासन के समय डी० टी० लाकड़ावाला आयोग से उपाध्यक्ष रहे थे।

क्या मन्त्रियों को आयोग का सदस्य नियुक्त किया जाना चाहिए ?—भारत में योजना आयोग की संरचना, भूमिका व स्थिति अत्यधिक विवाद का विषय रही है। इस प्रश्न पर काफी विवाद हो चुका है कि क्या मन्त्रियों को आयोग का सदस्य बनाना उचित है। कुछ विद्वानों के अनुसार योजना आयोग एक पूर्णतया स्वतन्त्र संगठन होना चाहिए। इसका कार्य देश की प्रमुख आर्थिक समस्याओं पर सरकार को परामर्श देना है इसलिए इसके सदस्य ख्यातिप्राप्त विशेषज्ञ होने चाहिए तथा उन्हें स्वायत्त रूप से कार्य करने का अधिकार मिलना चाहिए। प्रो० डी० आर० गाडगिल ने लिखा है, “योजना आयोग द्वारा अपने प्रमुख कार्यों की उपेक्षा का एक महत्वपूर्ण कारण यह भी है कि यह एक विशाल शक्ति संगठन बन गया है तथा इसके सदस्यों में भी मन्त्रियों की भाँति शक्ति व संरक्षण का प्रयोग तथा प्रदर्शन करने की एक स्वाभाविक इच्छा है। आयोग के अपने निर्धारित मार्ग से हटकर गलत मार्ग पर चलने की प्रवृत्ति को इस तथ्य से और भी सहायता मिली है कि स्वयं वित्तमन्त्री और प्रधान मन्त्री इसके सदस्य हैं। भारत के प्रशासकीय सुधार आयोग का मत था कि योजना आयोग को एक पूर्णतः तकनीकी परिषद बनाया जाये और मन्त्री सदस्यों को उससे पृथक् रखा जाये।” उसका यह भी सुझाव था कि प्रधानमन्त्री को भी उससे दूर रखा जाये जो कि प्रारम्भ से ही इसका अध्यक्ष रहा है। वस्तुतः दिसम्बर 1946 में नियुक्त परामर्शदाता नियोजन बोर्ड के अनुसार मौलिक रूप से योजना आयोग को एक समग्र गैर-राजनीतिक परामर्शदात्री परिषद होना था।

प्रो० अरविन्द शर्मा के अनुसार योजना आयोग की मन्त्रीय सदस्यता से जो जटिलता उत्पन्न होती है वह यह कि आयोग के निर्णय राजनीतिक दृष्टि से अत्यधिक प्रभावित होते हैं और तकनीकी-आर्थिक दृष्टि से उनकी उपेक्षा होती है। इसका समाधान यही है कि विशेषज्ञों की एक विशुद्ध विशेषज्ञ परिषद को अंगीकृत किया जाये अथवा तकनीकी विशेषज्ञों एवं राजनीतिज्ञों के संयुक्त आयोग की स्थापना की जाये जो राजनीतिज्ञों के प्रभाव को सीमित करेगा और विशेषज्ञों को उनका उचित स्थान दे सकेगा।¹

योजना आयोग के साथ प्रधानमन्त्री तथा कतिपय अन्य मन्त्रियों का सम्बन्ध होना नितान्त उपयुक्त है। मन्त्रियों के अभाव में आयोग के विशेषज्ञ सदस्यों के पास सामाजिक-राजनीतिक

1 Arvind K. Sharma : *Planning Commission in India : A Case for Reorganization*,

यथार्थवाद की दृष्टि का अभाव रहेगा। प्रधानमन्त्री व प्रभावशाली केन्द्रीय मन्त्रियों के आयोग में रहने से आयोग के निर्णयों को एक विशिष्ट प्रतिष्ठा व बल मिल जाता है। प्रधानमन्त्री और मन्त्रीगण न केवल केन्द्रीय सरकार व आयोग के मध्य सम्पर्क सूत्र का कार्य करते हैं अपितु आयोग और संसद के मध्य भी सम्पर्क स्थापित करते हैं।

प्रसिद्ध अर्थशास्त्री बलराज मेहता के अनुसार, “योजना प्रक्रिया को स्वायत्तता प्रदान करने का विचार देश की वर्तमान आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था में न तो उचित प्रतीत होता है और न वाछनीय। केवल संवैधानिक दर्जा या संरक्षण प्रदान करके मरकरी योजनाकारों को कोई गरिमा प्रदान नहीं की जा सकती।”¹

राष्ट्रीय विकास परिषद (National Development Council)

इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि हमारे संविधान में कुछ सघात्मक तत्व हैं जैसे कि—राज्यों को संवैधानिक मान्यता, उनकी शक्तियों और उनके कार्यों का 7वीं अनुसूची में उल्लेख, आदि। समवर्ती सूची की मदद संख्या 20 के अनुसार, आर्थिक और सामाजिक योजना के बारे में कानून बनाने का अधिकार राज्य तथा केन्द्र दोनों को है किन्तु इस क्षेत्र में केन्द्रीय विधान सर्वोच्च होगा। इसी प्रकार राज्यों और केन्द्र के बीच सम्बन्धों के मामले में संसद को अधिक शक्तिशाली बनाया गया है, योजना आयोग के उन कार्यकलापों को ध्यान में रखते हुए उनमें सरकारी नेताओं तथा विशेषज्ञों दोनों को ही रखना अनिवार्य था। क्योंकि योजना की स्वीकृति तथा क्रियान्विति के लिए राजनीतिक नेताओं का होना अधिक महत्वपूर्ण था। राज्यों और केन्द्र में शक्तियों के विभाजन को ध्यान में रखते हुए योजना तैयार करने में राज्यों का भाग लेना भी उतना ही अनिवार्य था। इसलिए राष्ट्रीय विकास परिषद की स्थापना करनी पड़ी जो संवैधानिक निकाय नहीं थी और मुख्यमन्त्री जिनके पदेन सदस्य थे। प्रो० सी० पी० भाम्मरी के अनुसार, “योजना सम्बन्धी मामलों में केन्द्र तथा राज्यों के मध्य समायोजन की स्थापना के लिए राष्ट्रीय विकास परिषद की स्थापना की गयी। इसकी स्थापना के मुख्य उद्देश्य थे—(1) योजना की सहायता के लिए राष्ट्र के स्रोतों तथा परिश्रम को सुदृढ़ करना तथा उनको गतिशील करना, (2) सभी महत्वपूर्ण क्षेत्रों में समरूप आर्थिक नीतियों के अपनाने को प्रोत्साहित करना, (3) देश के सभी भागों के तीव्र तथा सन्तुलित विकास के लिए प्रयास करना।

राष्ट्रीय विकास परिषद के प्रमुख कार्य इस प्रकार हैं—(1) राष्ट्रीय योजना की प्रगति पर समय-समय पर विचार करना, (2) राष्ट्रीय विकास को प्रभावित करने वाली आर्थिक तथा सामाजिक नीतियों सम्बन्धी विषयों पर विचार करना, (3) राष्ट्रीय योजना के निर्धारित लक्ष्यों व उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए सुझाव देना।

पंचवर्षीय योजना के निर्माण में राष्ट्रीय विकास परिषद की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। जब तक योजना पर राष्ट्रीय विकास परिषद की स्वीकृति नहीं मिल जाती तब तक योजना प्रारूप योजना का अन्तिम रूप धारण नहीं करता। राष्ट्रीय विकास परिषद में राज्यों के मुख्यमन्त्रियों की सदस्यता तथा योजना आयोग द्वारा निर्धारित कार्यक्रमों पर उनकी स्वीकृति के कारण योजना को राज्यों की ओर से एक प्रकार की पूर्व-स्वीकृति प्राप्त हो जाती है। माइकेल ब्रेचर के अनुसार, “राष्ट्रीय विकास परिषद ने योजना के निर्धारण में दृष्टिकोण की एकरूपता एवं कार्य-संचालन

¹ बलराज मेहता : “योजना आयोग का नया स्वरूप क्या हो?” राजस्थान पत्रिका (जोधपुर), 22 दिसम्बर, 1989, पृ० 4।

में समानता उत्पन्न की है। परिषद् के सदस्य सत्ताधारी नीति के निर्माता हैं, उनके मत की योजना आयोग तथा मन्त्रिमण्डल किसी भी रिथिति में उपेक्षा नहीं कर सकते हैं।”¹

भारत में आर्थिक नियोजन के राजनीतिक परिणाम (Political Implications of Economic Planning)

भारत में योजना आयोग तथा राष्ट्रीय विकास परिषद सविधानेत्तर संस्थाएँ हैं जो व्यवहार में मन्त्रिमण्डल और संसद से भी अधिक प्रभुत्वशाली हो गयी है। यथार्थ में इन दोनों संस्थाओं की रचना न तो सविधान द्वारा की गयी है और न किसी संसदीय अधिनियम द्वारा, फिर भी व्यवहार में ये नीति-निर्माता निकाय बन गये हैं। व्यवहार में इनके सुझाव नीति निर्देशन (Policy Directives) बन गये हैं जिनका पालन न केवल राज्यों के मन्त्रिमण्डल करते हैं अपितु हमारी संसद को भी करना होता है। राष्ट्रीय विकास परिषद के सम्बन्ध में तो कहा जाता है कि उसने योजना आयोग को भी मात दे दी है और उसका दर्जा मात्र शोध संस्थान के तुल्य हो गया है। आयोग तथा परिषद ने हमारी सम्पूर्ण राज-व्यवस्था को प्रभावित किया है। आर्थिक नियोजन के राजनीतिक प्रभावों का विवेचन निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जा सकता है :

- (1) आर्थिक नियोजन और मन्त्रिमण्डल ।
- (2) आर्थिक नियोजन और संसद ।
- (3) आर्थिक नियोजन और लोकतन्त्र ।
- (4) आर्थिक नियोजन और वित्त आयोग ।
- (5) आर्थिक नियोजन और संघीय व्यवस्था ।
- (6) आर्थिक नियोजन और केन्द्रीयकरण एवं विकेन्द्रीयकरण की समस्याएँ ।
- (7) जनता के सहभागिता की समस्याएँ ।

(1) आर्थिक नियोजन और मन्त्रिमण्डल (Planning and the Cabinet)—भारत सरकार का शासन मन्त्रिपरिषद करती है और मन्त्रिपरिषद अपने कार्यों के लिए सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है। प्रत्येक मन्त्रालय पर यह जिम्मेदारी है कि अपने कार्यक्षेत्र में सरकारी नीति निर्धारित करे, उसे अमल में लाये और साथ ही उन नीतियों की समीक्षा करता रहे। किन्तु योजना आयोग तथा राष्ट्रीय विकास परिषद जैसे निकायों के अस्तित्व में आने से नीति-निर्माता के रूप में मन्त्रिमण्डल का दर्जा घट गया है। अब महत्वपूर्ण निर्णय योजना आयोग तथा परिषद ही लेती है। अनेक मन्त्रियों को अपने विभागों के बारे में लिये गये निर्णयों का पता बहुत बाद में लगता है। आर्थिक नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण प्रश्नों के निर्धारण में मन्त्रिमण्डल की अपेक्षा आयोग और विकास परिषद की भूमिका अत्यन्त महत्वपूर्ण है। योजना आयोग की बढ़ती हुई भूमिका को देखते हुए इसको एक ‘सर्वोपरि मन्त्रिपरिषद’ कहा गया है। अशोक चन्दा के अनुसार, “आयोग के साथ मन्त्रिमण्डल के आंशिक परिचय ने संवैधानिक स्थिति को विकृत कर दिया है और आयोग के लिए यह सम्भव बना दिया है कि वह नीति सम्बन्धी मामलों में तथा यहाँ तक कि दिन-प्रतिदिन के मामलों में भी हस्तक्षेप करे।”²

फिर भी इस व्यवस्था की प्रशंसा ही की गयी है। प्रो० हेन्सन भारत की वर्तमान योजना व्यवस्था के प्रशंसक हैं जिसके अन्तर्गत योजना निर्माण के कार्य में भाग लेकर योजना लक्ष्यों में प्रतिबद्धता अनुभव करते हैं। उनके शब्दों में, “भारतीय व्यवस्था का प्रमुख गुण यह है कि उसने

1 Michael Breacher : *Nehru : A Political Biography*, 1959, p 521.

2 “It has been defined as the economic cabinet merely for the union but also for the states.”
—Ashok Chanda . *Federalism in India*, 1953, p. 281.

योजना को राजनीतिक स्वरूप प्रदान किया है।" योजना निर्माण में मन्त्रियों की उपेक्षा नहीं की गयी। मन्त्रियों को आयोग के साथ सम्बद्ध किया गया है जिससे मन्त्रिमण्डल तथा आयोग के बीच तालमेल स्थापित हो गया है। प्रशासकीय दृष्टि से भारतीय नियोजन में आज भी मन्त्रियों की विशिष्ट भूमिका है। योजना के क्रियान्वयन का दायित्व भी मन्त्रियों के ऊपर ही ढाला गया है।

कभी-कभी योजना आयोग के राजनीतिज्ञ सदस्यों और तकनीकी विशेषज्ञों में गम्भीरतम मतभेद भी उत्पन्न हुए हैं। आयोग में योजनामन्त्री की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। प्रभावशाली व्यक्तित्व वाले योजना मन्त्रियों के काल में योजना आयोग की अपेक्षा योजनामन्त्री ही निर्णायक रहे हैं।¹ अतः यह कहना सगत प्रतीत नहीं होता कि आर्थिक नियोजन से भारत में मन्त्रिमण्डल की स्थिति में कोई क्रान्तिकारी परिवर्तन आ गया है।

(2) आर्थिक नियोजन और संसद (Planning and the Parliament)—अयोध कन्दा का मत है कि योजना आयोग में भारतीय संसद को अर्थशून्य एवं गौण सत्ता बना दिया है और भारत में संसदीय प्रणाली को निरस्त (Supersede) कर दिया है। के० एम० मुन्शी ने भी कहा है कि "वस्तुतः आज देश में संसद शासन नहीं करती बल्कि योजना आयोग सरकार का नियन्त्रण एवं पथ-प्रदर्शन करता है और मजे की बात यह है कि आयोग संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं है।" संसदीय प्रणाली में जनता की सम्प्रभुता संसद में प्रतिबिम्बित होती है और संसद के माध्यम से उस पर कार्यवाही की जाती है। मन्त्रिमण्डल पर संसद का नियन्त्रण होता है और संसद मन्त्रियों के कार्यों की आलोचना कर सकती है। मन्त्रिपरिषद् अपने कार्यों के लिए सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है। मन्त्रिपरिषद् के अधिकार अन्ततः लोकसभा में निहित हैं और लोकसभा से ही मन्त्रिपरिषद् को शक्तियाँ प्राप्त होती हैं।

आर्थिक नियोजन के फलस्वरूप जहाँ नीति-निर्माता निकाय के रूप में संसद की स्थिति दुर्बल हुई है; वहीं संसद की स्थिति मात्र खड़े की मुहर के तुल्य भी हो गयी है। उसे योजना आयोग तथा राष्ट्रीय विकास परिषद् द्वारा निर्मित योजनाओं पर मुहर लगानी होती है और इन निकायों पर उसका प्रभावशाली नियन्त्रण कतई नहीं है।

यथार्थ में उपर्युक्त आलोचना तथ्यहीन है। जिस ढंग से संसद अपनी विशेष रूप से गठित समितियों के माध्यम से पंचवर्षीय योजनाओं के विभिन्न पहलुओं की जाँच कर रही है उससे इन योजनाओं की अधिक गहन और विस्तृत जाँच सुनिश्चित हुई है और उससे देश में नियोजित विकास के राष्ट्रीय प्रयास के सबसे अधिक महत्वपूर्ण क्षेत्र पर अपना नियन्त्रण स्थापित करने में मदद मिली है। इन समितियों में तथा सदन में दिये गये सुझावों और टिप्पणियों से इन योजनाओं को अन्तिम रूप से तैयार करने में मदद मिली है।²

फिर केन्द्र और राज्यों में योजनामन्त्री होते हैं, जो क्रमशः संसद और राज्य विधानमण्डलों के प्रति उत्तरदायी होते हैं। पंचवर्षीय योजनाओं को अन्तिम रूप देने के बाद उन्हें संसद के समक्ष स्वीकृति के लिए प्रेषित किया जाता है। संसद द्वारा स्वीकृत पंचवर्षीय योजना को ही सम्बद्ध अधिकारी क्रियान्वित करते हैं। अतः यह करना ठीक नहीं है कि आर्थिक नियोजन से भारत में संसदीय-प्रणाली निरस्त कर दी गयी है।

(3) आर्थिक नियोजन और लोकतन्त्र (Planning and the Democracy)—व्यष्टिवादी अर्थशास्त्री आर्थिक नियोजन को अलोकतान्त्रिक मानते हैं। उनकी धारणा है कि आर्थिक नियोजन

¹ J. D. Sethi : *India in Crisis*, 1975, pp. 54-55.

² तृतीय पंचवर्षीय योजना (प्रस्तावना)।

से जहाँ वैयक्तिक पहल समाप्त होती है वहाँ दूसरी ओर केन्द्रीयकृत सर्वाधिकारवादी ढाँचा खड़ा हो जाता है। आर्थिक नियोजन से अत्यधिक केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति बढ़ती है और स्थानीय संस्थाओं की स्वायत्तता समाप्त हो जाती है।

आज की जटिल सामाजिक-आर्थिक परिस्थितियों में नियोजन को अलोकतान्त्रिक कह देना वैसा ही है जैसा यह कह देना कि भोजन करने से स्वास्थ्य खराब होता है। आधुनिक औद्योगिक समाज में परम्परावादी व्यष्टिवादी आर्थिक सिद्धान्तों का कोई महत्व नहीं है। जहाँ भारत में आर्थिक नियोजन का सवाल है, उसे यथासम्भव लोकतान्त्रिक बनाने का प्रयास किया गया है। जनता द्वारा निर्वाचित सरकार द्वारा ही योजना आयोग के सहयोग से योजना बनायी जाती है। फिर योजना का निर्माण निम्न इकाइयों से प्रारम्भ होता है। जब दूसरी पंचवर्षीय योजना बनायी जा रही थी तो योजना आयोग ने राज्यों को निर्देश दिया कि वे पंचायतों, खण्डों और जिलों में योजना का प्रारूप आमन्त्रित करें। इससे राज्य की योजना में स्थानीय लोगों की आवश्यकता को दृष्टि में रखा जा सकता है और साथ ही गाँवों और जिलों की योजनाओं को एकीकृत करके राज्यों की योजना को अन्तिम रूप दिया जा सकता है। किन्तु इससे एक कठिनाई पैदा हो गयी है कि निम्न घरातलों पर निर्मित योजनाएँ जहाँ बहुत महत्वाकांक्षी थीं वही योजना आयोग के निर्दिष्ट ध्येयों से मेल नहीं खाती थी। इसके फलस्वरूप तीसरी पंचवर्षीय योजना के निर्माण काल में आयोग ने कतिपय प्रमुख क्षेत्र निर्धारित कर दिये, जैसे कृषि, सहकारिता, प्राथमिक शिक्षा, ग्राम्य उद्योग, आदि और इन्हीं क्षेत्रों में निम्न इकाइयों को विवेकसम्मत योजना बनाने को कहा गया।

लोकतन्त्र की सफलता के लिए यह आवश्यक माना जाता है कि देश में समृद्धि एवं सम्पन्नता की स्थिति हो। जनता सुखी, सन्तुष्ट और खुशहाल तभी रह सकती है जब उसकी आर्थिक स्थिति अच्छी हो। वह गरीबी और बेकारी से ही पीड़ित न हो। वह अपनी प्राथमिक आवश्यकताओं की पूर्ति कर सके। इसीलिए तो स्वतन्त्रता के बाद हमारी राष्ट्रीय सरकार ने योजनावद्ध विकास का मार्ग अपनाया। भारत में आर्थिक समृद्धि के लिए किया जाने वाला कोई भी प्रयास लोकतन्त्र विरोधी कैसे हो सकता है? प्रो० लास्की ने तो कहा भी था कि “आर्थिक स्वाधीनता के अभाव में राजनीतिक और नागरिक स्वतन्त्रताएँ व्यर्थ हैं।” आर्थिक नियोजन आर्थिक स्वाधीनता की ही कल्पना को साकार करने का प्रयास है।

(4) आर्थिक नियोजन और वित्त आयोग (Planning and the Finance Commission)—भारतीय संविधान के अनुच्छेद 280 में एक निष्पक्ष वित्त आयोग की व्यवस्था की गयी है। वित्त आयोग का कार्य राज्यों की जरूरतों को पूरा करने के लिए तथा विभिन्न क्षेत्रों में व्याप्त असमानताओं को कम करने हेतु वित्तीय सहायता एवं वित्तीय अनुदानों की सिफारिश करना है। वित्त आयोग एक सर्वैधानिक संस्था है तथा अनुच्छेद 275 के अनुसार, यह राज्यों को दी जाने वाली केन्द्रीय सहायता और अनुदान का स्वरूप एवं मात्रा तय करता है। 1950 में योजना आयोग के गठन के पश्चात् एक विवादास्पद स्थिति उत्पन्न हो गयी। अशोक चन्दा लिखते हैं, “एक सर्वोपरि आर्थिक संस्था के रूप में योजना आयोग ने संविधान द्वारा स्थापित वित्त आयोग के क्षेत्र में हस्तक्षेप कर संविधान के लक्ष्य को समाप्त कर दिया और कार्यों में ऐसा विघ्न उपस्थित हो गया है जिसमें योजना आयोग के विचार वित्त आयोग पर प्रभावी होते हैं।”¹

वित्त आयोग और योजना आयोग के कार्यों का स्वरूप लगभग समान है। राज्यों को केन्द्र से मिलने वाली सहायता के लिए दोनों ही आयोग केन्द्रीय सरकार को अपनी संस्तुति प्रस्तुत करते हैं। ऐसा कहा जाता है कि विकासोन्मुख ससाधनों के वितरण में योजना आयोग का कार्यक्षेत्र

एवं भूमिका बढ गयी है जिससे वित्त आयोग का कार्य अर्थशून्य हो गया है जैसा कि ए० टी० ऐयेन ने लिखा है, "यथार्थ मे योजना आयोग ने वित्त आयोग को आर्थिक क्षेत्रों मे पदच्युत कर दिया है। वित्त आयोग का कार्यक्षेत्र राज्यों के गैर-योजना बजट से ही रह गया है। योजना आयोग की प्रभावकारी भूमिका से वित्त आयोग की भूमिका कम हो गयी है। भारत मे केन्द्रीय नियोजन ने वित्त आयोग की भूमिका के सम्बन्ध मे सविधान-निर्माताओं की आकांक्षाओं पर पानी फेर दिया है। ऐसी स्थिति मे निष्पक्ष सवैधानिक सस्था—वित्त आयोग—की उपयोगिता पर एक प्रश्न-चिह्न लग गया है।"¹

यह एक निराली ही प्रवृत्ति दिखलायी देती है कि एक राजनीतिक संस्था ने वित्त आयोग जैसी सवैधानिक सस्था के महत्व को घटा दिया है। वित्त आयोग की घटती हुई स्थिति को देखते हुए के० सन्धानम् ने स्पष्ट कहा था, "जहाँ दो आयोगों—वित्त आयोग एवं योजना आयोग—के कार्य एक-दूसरे पर अतिक्रमण करें वहाँ कभी-कभी विवादास्पद स्थिति भी उत्पन्न हो जाती है। जहाँ वित्त आयोग एक सवैधानिक सस्था है, जिसके कार्य सीमित हैं वहाँ दूसरा आयोग मूलतः एव संघ राज्यों की वित्तीय स्थिति से सम्बद्ध है जब तक कि दोनों आयोगों कार्य करते हैं, दोनों के कार्यों मे प्रभावशाली समन्वय लाने की जरूरत है।" प्रो० एम० बी० माथुर ने तो यहाँ तक सुझाव दिया है कि वित्त आयोग का योजना आयोग मे विलय किया जाना चाहिए।

वस्तुतः केन्द्रीय योजना के साथ-साथ केन्द्रीय देखरेख अत्यन्त आवश्यक है अन्यथा विकास की गति मन्द पड़ सकती है। वर्तमान स्थिति मे वित्त आयोग भी कई दृष्टि से महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह कर सकता है। इसका कार्य योजना आयोग के कार्यों का पूरक होना चाहिए। हमारे सुझाव मे वित्त आयोग एक स्थायी सस्था बना दिया जाना चाहिए। गैर-राजनीतिक और निष्पक्ष सस्था होने के कारण राज्यों के विकास सूचकांक एकत्रित करने मे इसकी बहुत अधिक उपयोगिता है। अशोक चन्दा का सुझाव है कि सविधान मे समुचित सशोधन करके दोनों ही आयोगों के कार्यों एवं कार्यक्षेत्रों को स्पष्ट कर दिया जाये ताकि उसके मध्य किसी प्रकार का विरोध एवं विवाद उत्पन्न न हो।

(5) आर्थिक नियोजन तथा सघीय व्यवस्था (Planning and the Federal System)

—आर्थिक नियोजन ने हमारी सघीय राज्य-व्यवस्था को अत्यधिक प्रभावित किया है। के० सन्धानम् के अनुसार, "नियोजन-व्यवस्था ने नीति और वित्त सम्बन्धी सभी मामलों मे राज्य की स्वायत्तता को एक छाया का रूप प्रदान कर दिया है।" ग्रेनविल ऑस्टिन ने लिखा है कि भारतीय संधवाद के अन्तर्गत केन्द्रीय प्रभाव रहा है। अशोक चन्दा ने लिखा है कि योजना ने भारत मे लोकतन्त्र व संधवाद दोनों को मात दे दी है।

प्रो० ए० एच० हेन्सन का कहना है कि भारतीय संविधान-निर्माताओं के मन मे स्थिति स्पष्ट नहीं थी। उन्होंने शायद नियोजन को केन्द्र एवं राज्यों के मध्य संमायोजन की व्यवस्था माना हो किन्तु उनकी यह आकांक्षा साकार नहीं हो पायी। राष्ट्रीय विकास परिषद जो केन्द्र और राज्यों के बीच आपसी सहयोग और सलाह के लिए बनायी गयी थी, आर्थिक योजना बनाने वाली के लिए वाद-विवाद का मंच बनकर रह गयी। प्रत्येक राज्य नियोजन के लिए अधिक-से-अधिक साधन प्राप्त करने हेतु प्रतिस्पर्द्धा करने लगा। योजनाओं के निर्माण मे राज्यों का सहयोग अत्यन्त सीमित रहा है। वित्तीय सहायता के लिए राज्य केन्द्र पर अधिक निर्भर हो गये। सामाजिक और आर्थिक सेवाओं के विषय मे योजना आयोग एवं राज्यों के मध्य सघर्ष उत्पन्न हुआ है।

¹ A. T. Appen "A Critic of Indian Fiscal Federation," *Public Finance*, Vol. No. 4, 1969, p. 537.

योजना का एक परिणाम यह हुआ कि राज्यों को संवैधानिक रूप से आवंटित क्षेत्रों में भी अपने-आपको निःसहास महसूस करना पड़ा। शिक्षा, दवाइयाँ, जन-स्वास्थ्य, कृषि, सहकारिता, समाज कल्याण व औद्योगिक आवास-व्यवस्था जैसे विषयों पर राष्ट्रीय योजनाओं द्वारा राज्यों की स्वायत्तता पर कुठाराघात हुआ है। शिक्षा के क्षेत्र में राज्य के विश्वविद्यालयों के विभागों का विस्तार कार्यक्रम केन्द्रीय सरकार से उपलब्ध धनराशि पर निर्भर करता है, प्राध्यापकों के वेतन में वृद्धि भी विश्वविद्यालय अनुदान आयोग पर निर्भर करती है। आर्थिक नियोजन के फलस्वरूप संघीय केन्द्रीयकरण इतना अधिक बढ़ा है कि के० सन्थानम् ने कहा है, "नियोजन ने संघवाद को निरस्त नहीं किया है परन्तु केन्द्रीयकरण बहुत अधिक मात्रा में आया है और नीति और वित्त सम्बन्धी मामलों में समूची नियोजन-व्यवस्था ने राज्य की स्वायत्तता को एक छाया का रूप प्रदान कर दिया है।"

भारत में संघवाद पर नियोजन के प्रभाव (Impact of Planning on Federalism in India)—कुछ आलोचकों ने तो आयोग को समानान्तर सरकार तथा 'सुपर केबिनेट' की संज्ञा दे डाली है। संघवाद पर नियोजन के प्रभाव को निम्नलिखित शीर्षकों में समझा जा सकता है :

(अ) **नियोजन की विषय-वस्तु**—नियोजन अपने आप में केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति लिये होता है क्योंकि इसका सम्बन्ध शासन के सभी विषयों से होता है। शासन के सभी विषयों पर योजना आयोग योजना बनाता है अर्थात् राज्य सूची के विषयों पर भी वह एक सीमा तक छाया रहता है। एक सघात्मक व्यवस्था में केन्द्र और राज्यों के मध्य विषयों का बँटवारा होता है जबकि योजना आयोग के माध्यम से एकात्मकता की प्रवृत्ति का विकास होता है।

(ब) **योजना प्रारूप की अन्तिम स्वीकृति केन्द्रीय संसद द्वारा**—योजना प्रारूप का अन्तिम निर्णय केन्द्रीय संसद के हाथों में है। इस प्रकार व्यवहार में वास्तविक निर्णय शक्ति केन्द्रीय कार्यपालिका के हाथों में है और उसके निर्णयों की क्रियान्विति राज्य कार्यपालिकाओं को करनी होती है। राज्यों के पास अपने पृथक् योजना बोर्ड नहीं है, अतः केन्द्र द्वारा स्थापित और शासित योजना आयोग का राज्य सरकारों पर व्यापक प्रभाव होता है।

(स) **योजना आयोग में केन्द्रीय मन्त्रियों का वर्चस्व**—प्रधानमन्त्री योजना आयोग का अध्यक्ष होता है और केन्द्रीय वित्त, आयोजन, गृह और कृषि मन्त्रियों को इसका सदस्य बना दिया जाता है। इससे योजना आयोग में केन्द्रीय मन्त्रियों का वर्चस्व स्थापित हो जाता है। अतः योजना आयोग की रचना भारतीय संघवाद को केन्द्र के अनुकूल प्रभावित करने की क्षमता रखती है।

(द) **योजना का निर्माण**—योजना आयोग सम्पूर्ण देश की योजना के लिए कुछ आधार-भूत विषय और प्राथमिकता निश्चित करता है। चूँकि प्रत्येक राज्य की समस्या अलग-अलग है, इसलिए उनकी मूल समस्याओं का निराकरण नहीं हो पाता है। योजना आयोग ने प्रारम्भ में यह सोचा था कि केन्द्र तथा राज्य की समस्याएँ एक ही प्रकृति की होंगी। इसलिए आयोग ने अपनी नीतियों में एकरूपता कायम करने की कोशिश की, जबकि संघवाद एकरूपता पर इतना अधिक बल नहीं देता है।

(य) **योजना की क्रियान्विति**—राज्य योजनाओं को लागू करने वाले अधिकरण मात्र समझे जाते हैं। केन्द्र निर्देश देता है और राज्यों को योजना सम्बन्धी निर्देश कार्यान्वित करने होते हैं।

(प) **धन सम्बन्धी पक्ष**—राज्य सरकारों की एक बहुत बड़ी शिकायत यह रही है कि धन सम्बन्धी अपनी विशिष्ट स्थिति के कारण आयोजना के क्षेत्र में केन्द्रीय सरकार का प्रभाव बहुत

अधिक रहा है। इस सम्बन्ध में एक लम्बे समय तक आलोचना का एक बिन्दु यह भी रहा है कि केन्द्र योजना सहायता की राशि को पक्षपातपूर्ण ढंग से बाँटता है। यह भी कहा जाता है कि केन्द्र की योजना राशि सभी राज्यों की सम्मिलित योजना राशि से भी कहीं अधिक तेजी से बढ़ रही है। इतना ही नहीं, केन्द्रीय शक्तियों द्वारा राज्य को ये आदेश दिये जाते हैं कि वे अपने विकास कार्यों को किस प्रकार व्यवस्थित करें। केन्द्र के पास अधिक लचीले वित्तीय साधन हैं और विधान द्वारा अपने इस प्रदत्त अधिकार के आधार पर विशेष सुविधाओं का लाभ उठाते हुए केन्द्र अपनी स्थिति को मजबूत कर रहा है। विदेशों से मिलने वाली भारी आर्थिक सहायता भी केन्द्र की स्थिति को सुदृढ़ बनाती है और विकास के नाम पर केन्द्र को अपने साधनों को समृद्ध बनाने का सुअवसर देती है। कृषि, शिक्षा और स्वास्थ्य जैसे महत्वपूर्ण क्षेत्रों में विकास की जिम्मेदारी राज्य सरकारों पर है। केन्द्र के पास अपने विकास कार्य कम हैं किन्तु वित्तीय साधन राज्यों की तुलना में बहुत विपुल और लचीले हैं। इसलिए केन्द्र ऐसी स्थिति में है कि वह वित्तीय सहायता के माध्यम से राज्यों की नीतियों और योजनाओं पर अपनी इच्छाओं को आरोपित कर सकता है। इसके फलस्वरूप संविधान में प्रस्तावित सघ व्यवस्था की आत्मा का तो हनन हुआ ही है, साथ ही राज्यों से सम्बन्धित वित्तीय साधनों और स्रोतों का भी समुचित विकास नहीं हो सका है। इन्हीं स्थितियों का लाभ उठाते हुए केन्द्र एकरूपता आरोपित करने के नाम पर अपने साधनों का दुरुपयोग करता है। केन्द्र सरकार राज्यों पर उन योजनाओं को हाथ में लेने के लिए दबाव डालती है जो राज्य सरकार की दृष्टि से अवाञ्छनीय हैं और जिनकी क्रियान्विति भी आमानी से नहीं की जा सकती। ऐसे उदाहरणों की कमी नहीं है जबकि केन्द्र की सहायता के बन्द होने पर राज्यों ने अपनी कितनी ही परियोजनाओं को भी बन्द कर दिया है। यह भी कहा जाता है कि केन्द्रीयकरण का एक लाभ जो कि सन्तुलित विकास के रूप में देखा जाना चाहिए था, देश को नहीं मिल सका है। जिस प्रकार व्यक्तियों के विषय में यह कहा जाता है कि मालदार लोग अधिक मालदार और गरीब लोग अधिक गरीब बने हैं, ठीक उसी प्रकार योजनाओं के कारण राज्यों की भी यही दशा हुई है। अनेक राज्यों की यह मान्यता रही है कि विकास की योजनाओं के आरम्भ से पूर्व राज्यों में जो असन्तुलित स्थिति थी उसे योजना व्यवस्था ठीक नहीं कर सकी है। केन्द्र द्वारा आवण्टित प्रोजेक्ट्स (Projects) समान रूप से नहीं बाँटे जाते। कम औद्योगिक क्षेत्रों में उद्योग लगाने की औद्योगिक नीति को भी केन्द्र प्रभावशाली ढंग से लागू नहीं कर सका है। केन्द्र सरकार ने विकसित राज्यों के पक्ष में ऐसे कितने ही निर्णय लिये हैं जिनसे केन्द्रीयकृत वित्तीय सहायता केवल ऐसे केन्द्रीय सस्थानों को ही मिल सकी है जो विकसित प्रदेशों में उपस्थित थे।

(फ) राष्ट्रीय विकास परिषद—बदलते राजनीतिक परिप्रेक्ष्य में राष्ट्रीय विकास परिषद को 'सहकारी संघवाद' का सम्बल कहना समीचीन होगा। केन्द्र एवं राज्यों में योजना से सम्बन्धित महत्वपूर्ण मामलों में समन्वय स्थापित करने की दृष्टि से यह सर्वोच्च नीति-निर्माता निकाय के रूप में प्रकट हुई है। के० सन्थानम् का कथन है कि राष्ट्रीय विकास परिषद की स्थिति सम्पूर्ण भारतीय सघ के उच्च मन्त्रिमण्डल के समकक्ष सी है अर्थात् उसने एक ऐसे मन्त्रिमण्डल का रूप धारण कर लिया है जो भारत सरकार और साथ ही सभी राज्यों की सरकारों के लिए कार्य कर रहा है।

डॉ० सी० पी० भाम्भरी ने लिखा है कि योजना सम्बन्धी मामलों में केन्द्र तथा राज्यों के मध्य समायोजन की स्थापना के लिए राष्ट्रीय विकास परिषद की स्थापना की गयी है।

पिछले एक दशक से राष्ट्रीय विकास परिषद की बैठकों में एक नवीन प्रवृत्ति देखने को मिलती है। राज्यों के मुख्यमन्त्री खुले तौर से केन्द्रीय दबावों का विरोध करते हुए पाये गये हैं। सन् 1969 में कुछ राज्यों ने चौथी योजना के प्रारूप को औपचारिक रूप से अस्वीकृति प्रदान

की। केरल और पश्चिम बंगाल के मुख्यमन्त्रियों ने कहा कि उन्हें तब बुलाया गया जबकि योजना का प्रारूप बिल्कुल तैयार था तथा उसमें किसी प्रकार के परिवर्तन की गुंजाइश नहीं थी। मार्च 1977 के बाद राष्ट्रीय विकास परिषद की बैठकों में राज्यों के मुख्यमन्त्रियों ने राज्यों के लिए अधिकतम वित्तीय संसाधनों की मांग की। अब राज्यों में केन्द्र सरकार से भिन्न राजनीतिक दलों की सरकारें होने के कारण सौदेबाजी की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है।

सरकारिया आयोग के समक्ष 'योजना आयोग तथा आर्थिक नियोजन' की प्रचलित पद्धति की आलोचना करते हुए विभिन्न राज्य सरकारों ने निम्नलिखित शिकायतें दर्ज करायी हैं।¹

1. कई राज्य सरकारों का कहना है कि योजना आयोग की स्थापना इस मान्यता से हुई थी कि यह संघ तथा राज्य दोनों के लिए विशेषज्ञ सलाहकार निकाय के रूप में कार्य करेगा और "रोजमर्रा के प्रशासनिक कार्यों से अपने आपको मुक्त रखेगा", कुछ वर्षों से संघ सरकार के एक अंग के रूप में कार्य करने लगा है।

2. राज्य सरकारों की एक शिकायत यह है कि उन्हें संघ द्वारा दिये गये कठोर और विस्तृत निर्देशों का पालन करना पड़ता है। वह भी केवल इसलिए क्योंकि योजना निधि प्राप्त करने के लिए उन्हें केवल संघ सरकार पर निर्भर रहना पड़ता है।

3. केन्द्र सरकार राज्य सूची में शामिल विषयों पर मुख्यतः केन्द्रीय रूप से प्रायोजित स्कीमों के रूप में होने वाले अनुवर्ती खर्च का भार अपने ऊपर लेती है। उदाहरणार्थ, कृषि और ग्रामीण विकास कार्यक्रम अधिकांशतः राज्य के विषय हैं, फिर भी उसके लिए लगभग 43 प्रतिशत परिव्यय का निर्धारण केन्द्रीय क्षेत्र की योजना में किया गया है। ग्रामोद्योग और लघु उद्योग के क्षेत्र में भी केन्द्र का योजनागत परिव्यय कुल परिव्यय का लगभग 52 प्रतिशत रखा गया है। स्वास्थ्य (चिकित्सा सहित), आवास, शहरी विकास और जलपूर्ति, जो कि विशेष रूप से राज्य सूची में हैं, के अधीन केन्द्रीय क्षेत्र की योजना में परिव्ययों का निर्धारण अत्यधिक मात्रा में किया गया है।

राज्यों द्वारा केन्द्रीय रूप से आयोजित स्कीमों की आलोचना के कारण हैं—इन स्कीमों को लागू करने से पहले राज्यों के साथ परामर्श न किया जाना, इस सम्बन्ध में संसाधनों के अन्तरण में मनमानी करना या विवेक शक्ति का इस्तेमाल करना; व्यापक मार्गनिर्देशों के माध्यम से विस्तृत कार्यान्वयन राज्यों पर छोड़ देने की वजाय केन्द्र सरकार द्वारा छोटे-से-छोटे ब्यूरो की जांच करना; आदि।

4. राष्ट्रीय विकास परिषद समन्वयकारी संस्था के रूप में कार्य नहीं कर सकती क्योंकि—इसकी बैठक जल्दी-जल्दी नहीं होती और अधिक अवधि के लिए नहीं होती। वर्ष 1952 से अब तक 40 बैठकों की गयी है। यह परिषद एप्रोच लेख (Approach Paper) और प्रारूप योजनाओं (Draft Plans) को अनुमोदित करती है लेकिन योजना की प्रगति पर नजर नहीं रख पाती। विचार-विमर्श (Conference) की प्रक्रिया में मुख्यमन्त्रियों के घिसे-पिटे भाषण होते हैं जिनमें परस्पर विचार-विमर्श अत्यन्त कम होता है। राज्यों को अपने विचारों को निश्चित रूप देने के लिए निर्धारित किया गया समय प्रायः अपर्याप्त होता है।

क्या संघवाद निरस्त हुआ है?—प्रो० पाल एच० ऐपलबी का मत है कि केन्द्रीय सरकार अपनी नीतियों के क्रियान्वयन के लिए राज्य सरकारों पर आश्रित है फिर योजना आयोग की तुलना में राष्ट्रीय विकास परिषद नीति-निर्माता निकाय के रूप में अधिक शक्तिशाली है। राष्ट्रीय विकास परिषदों में राज्यों के मुख्यमन्त्रियों को स्थान दिया गया और ये परिषद की कार्यवाहियों में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। योजनाओं की अन्ततोगत्वा स्वीकृति राष्ट्रीय विकास परिषद के

¹ केन्द्र-राज्य सम्बन्ध आयोग रिपोर्ट, I, (भारत सरकार, 1988) पृ० 345-369।

द्वारा होती है, अतः यह कहना उचित नहीं प्रतीत होता है कि आर्थिक नियोजन से भारत में संघ-व्यवस्था समाप्त हो गयी है।

(6) आर्थिक नियोजन और केन्द्रीयकरण एवं विकेन्द्रीयकरण की समस्याएँ—आर्थिक नियोजन के परिणामस्वरूप भारत में राजनीतिक और आर्थिक केन्द्रीयकरण में वृद्धि हुई है। योजना आयोग की भूमिका केन्द्रीयकरण पर बल देती है जबकि संविधान में विकेन्द्रीयकरण पर बल दिया गया है और पंचायती राज की स्थापना के प्रयत्न किये जाते रहे हैं। एक असमंजस की स्थिति उत्पन्न हो गयी है कि हमारी राजनीतिक व्यवस्था का उद्देश्य विकेन्द्रीयकरण हो अथवा केन्द्रीयकरण।

(7) जनता की सहभागिता की समस्याएँ—आर्थिक नियोजन पंचवर्षीय योजनाओं को ऊपर से थोपने की एक प्रक्रिया है जबकि हमारा संविधान और राजनेता व्यवस्था में जनसाधारण की सहभागिता की आवश्यकता पर बल देते रहे हैं। ऐसी स्थिति में भारतीय राजनीतिक व्यवस्था में धुनौतीपूर्ण समस्या यह है कि योजनाओं के क्रियान्वयन में जनसहभागिता कैसे विकसित की जाय।

निष्कर्ष

भारत में योजना आयोग, राष्ट्रीय विकास परिषद तथा उनके द्वारा निर्मित योजनाओं ने राजनीति व्यवस्था को प्रभावित किया है किन्तु इससे यह अभिप्राय नहीं है कि हमारी राज-व्यवस्था के स्वरूप एवं ढाँचे में कोई आमूल-मूल परिवर्तन आ गया हो। संसदात्मक लोकतन्त्र और सघातक व्यवस्था हमारे प्रमुखतम राजनीतिक स्तम्भ हैं। संसद आज भी नीति-निर्माता निकाय के रूप में संविधान का केन्द्र-बिन्दु है। आर्थिक नीतियों के निर्माण में संसद की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। इस प्रकार राज्यों की स्थिति नगरपालिकाओं जैसी नहीं कही जा सकती। ए० एन० झा ने ठीक ही लिखा है कि योजना का क्रियान्वयन, चाहे वह कानून द्वारा हो या प्रशासकीय कार्यवाही द्वारा हो, राज्यों के हाथों में है। प्रो० जे० डी० सेठी ने सम्पूर्ण योजना ढाँचे पर टिप्पणी करते हुए लिखा है, “भारत में नियोजन के सम्बन्ध में निर्णय लेने की सत्ता अनेक निकायों में निहित है। योजना आयोग के अतिरिक्त राष्ट्रीय विकास परिषद, संसद, मन्त्रिमण्डल, इत्यादि को कहीं-कहीं योजनाओं के निर्माण में निर्णय लेना ही पड़ता है। योजनाओं के क्रियान्वयन में वित्त मन्त्रालय, योजना आयोग, प्रधानमन्त्री, सचिवालय और राज्य सरकारों की महत्वपूर्ण भूमिका रहती है।”¹

फिर भी यह एक बुनियादी प्रश्न है कि आधुनिक परिस्थितियों में विभाजित और समवर्ती शक्तियों की संवैधानिक अनिवार्यता के साथ योजना के वृहत स्तर के केन्द्रीयकरण की आवश्यकता का कैसे समाधान किया जाय? दूसरे शब्दों में, यह देखना है कि संघ किस प्रकार से संविधान निर्धारित ऐसे क्षेत्रों में, जो केवल राज्यों की अधिकारिता में आते हैं या जो समवर्ती अधिकारिता के विषय हैं, अनावश्यक रूप से हस्तक्षेप किये वगैरें तथा बिना किसी प्रतिकूल प्रतिक्रिया के आयोजना के राष्ट्रीय, सामाजिक, आर्थिक लक्ष्य को प्राप्त कर सकता है।

अधिकांश राज्य सरकारों ने सरकारिया आयोग के सामने यह विचार रखा था कि योजना आयोग को संघ-सरकार द्वारा प्रभावित हुए बिना या आदेश प्राप्त किये बिना न केवल स्वतन्त्र रूप से कार्य करना चाहिए बल्कि उसे वस्तुपरक सिद्धान्तों के आधार पर निष्पक्ष निकाय के रूप में भी काम करना चाहिए।²

¹ J. D. Sethi *India in Crisis*, 1975, p. 155

² केन्द्र-राज्य सम्बन्ध आयोग रिपोर्ट, भाग I (भारत सरकार, 1988), पृष्ठ 346।

दलीय व्यवस्था एवं भारतीय संघवाद

[PARTY SYSTEM AND INDIAN FEDERALISM]

किसी भी देश की संवैधानिक व्यवस्था का निर्धारण उस देश विशेष में विद्यमान दल प्रणाली से होता है। संघात्मक राजनीतिक व्यवस्था में विद्यमान दल-प्रणाली की सामर्थ्य, राष्ट्रीय और प्रादेशिक राजनीतिक नेतृत्व की महत्ता, राजनीतिक दलों की शक्ति संरचना, राष्ट्रीय और प्रादेशिक दलों की तुलनात्मक शक्ति, आदि तत्व संघ व्यवस्था के व्यावहारिक क्रियान्वयन को प्रभावित करते हैं। संघात्मक प्रणाली वाले देशों में शासन के विभिन्न स्तरों के साथ-साथ दल-प्रणाली के विभिन्न स्तर (levels) दिखायी पड़ते हैं। स्विट्जरलैण्ड में दलों के संगठन का बुनियादी आधार कैंटन है और संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रीय स्तर के दल राज्य-स्तरीय दलों के संघ हैं। विकासीयकृत ढीलाढाला दलीय संगठन संघ व्यवस्था के संरचनात्मक पहलु का परिणाम होता है।¹

संघात्मक शासन प्रणाली में विद्यमान पृथक्-पृथक् प्रदेशों या क्षेत्रों के कारण राजनीतिक दलों के निर्माण और विकास में आसानी होती है। संघात्मक प्रदेशों के आकार, संख्या, एकता और विविधता से दलीय राजनीति प्रभावित होती है। यदि किसी संघ के प्रदेशों का आकार विशाल हो और संख्या कम हो तो क्षेत्रीय राजनीतिक दलों के निर्माण की सम्भावना अधिक रहती है। यदि किसी संघ के घटक प्रदेश में एकता (homogeneity) पाया जाती है तो सुदृढ़ और मंगठित क्षेत्रीय दल के विकास की सम्भावना बढ़ जाती है। यदि संघ के घटक प्रान्तों को स्वायत्तता की काफी मात्रा उपलब्ध है तो इससे राजनीतिक क्षेत्रीयता (political regionalism) का विकास होगा।

संघ व्यवस्था का व्यवहार में कार्यान्वयन लिखित संविधान और बुनियादी लक्षणों पर उतना निर्भर नहीं करता जितना विद्यमान दल प्रणाली (Pattern of Party System) पर निर्भर करता है। जिस देश में केन्द्र और राज्य स्तर पर एक ही दल की सरकार निर्मित होती है वहाँ केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के संचालन हेतु गैर-संवैधानिक सूत्र विकसित हो जाते हैं और इससे उच्च श्रेणी की केन्द्रीयकृत व्यवस्था का अभ्युदय होता है। जिन देशों में प्रादेशिक दल शक्तिशाली हैं वहाँ व्यवहार में विकासीयकृत संघ व्यवस्था का जन्म होता है। संघ व्यवस्था में प्रादेशिक दलों का उदय और उनकी बढ़ती हुई शक्ति 'राज्यों की स्वायत्तता की अवधारणा' को सम्बल प्रदान

¹ David B. Truman, "Federalism and the Party System", in *Federalism: Mature and Emergent* (ed.), W. McMillan, 1955, p. 133.

करती है और प्रादेशिक माँगों के प्रति चेतना जाग्रत करती है। प्रादेशिक स्तर के राजनीतिक दल केन्द्र-राज्य सन्तुलन का निर्माण करके मंघात्मक प्रक्रिया (Federalising Process) को गतिशील बनाते हैं।¹

भारत में एक-दल प्रधान व्यवस्था एवं संघवाद

(ONE DOMINANT PARTY SYSTEM AND FEDERALISM)

यह सकल्पना की जाती है कि जब केन्द्र और राज्यों में एक ही राजनीतिक दल की सरकारें होंगी तो संघीय व्यवस्था व्यावहारिक रूप से एकात्मक प्रणाली में परिवर्तित हो जाती है। इसी आधार पर कतिपय विद्वानों का विचार है कि चूँकि 1967 तक भारत में आमतौर से केन्द्र और राज्यों में कांग्रेस दल की सरकारें थी अतः भारतीय शासन एकात्मक प्रणाली के रूप में कार्य करता रहा। इस कालावधि में राज्यों में सरकारों के निर्माण तथा उनकी मूलभूत नीतियों के निर्धारण, आदि में कांग्रेस पार्टी के केन्द्रीय नेतृत्व का महत्वपूर्ण हाथ रहा। उदाहरण के लिए, ससद तथा राज्य विधानसभाओं के लिए प्रत्याशियों के चयन, राज्यों में मन्त्रिमण्डल के निर्माण, मुख्यमन्त्री के चयन और प्रादेशिक कांग्रेस के नेताओं के बीच झगड़ों को तय करने में कांग्रेस के केन्द्रीय नेतृत्व में महत्वपूर्ण भूमिका अदा की। जवाहरलाल नेहरू के करिश्मावादी व्यक्तित्व के कारण राज्यों की राजनीति में दल के केन्द्रीय नेतृत्व का काफी प्रभाव बढ़ गया था। नीतियों के निर्माण में भी कांग्रेस कार्यकारिणी ने महत्वपूर्ण भूमिका अदा की और जमींदारी उन्मूलन, भूमि सुधार, प्रारम्भिक शिक्षा, आदि विषयों पर राज्य सरकारों का मार्ग निर्देशन किया। 1963 में कामराज योजना के अधीन छ. मुख्यमन्त्रियों को अपना पद त्यागकर दल की सेवा का व्रत लेना पड़ा। कई राज्यों में अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत केन्द्र सरकार ने राष्ट्रपति शासन की स्थापना का निर्णय किया। केरल विधानसभा में साम्यवादी दल के बहुमत के बावजूद राष्ट्रपति शासन की उद्घोषणा की गयी। कहने का अभिप्राय यह है कि सन् 1967 तक राज्यों पर केन्द्रीय सरकार का कठोर नियन्त्रण रहा जिसका मूल कारण एक-दलीय प्रभुत्व था।

यह निष्कर्ष निकालना भी तर्कसंगत नहीं है कि एक-दलीय प्रभुत्व के कारण संघ व्यवस्था एकात्मक प्रणाली में परिवर्तित हो जाती है। सन् 1967 तक के दलीय प्रभुत्व काल में भी राज्यों की कांग्रेस सरकारों और केन्द्रीय सरकार के बीच मतभेद उत्पन्न होते रहे हैं। इस काल में कई राज्यों में प्रभावशाली व्यक्तित्व वाले मुख्यमन्त्री थे जिनको कांग्रेस दल का हार्डिकमाण्ड अपने पूर्ण नियन्त्रण में नहीं रख सका। बम्बई राज्य के मोरारजी देसाई, पं० बंगाल के वी० सी० राय, उत्तर प्रदेश के गोविन्दवल्लभ पन्त, पंजाब के प्रतापसिंह कैरो ऐमे ही मुख्यमन्त्री थे। इस काल में पंजाब के मुख्यमन्त्री रासकिशन ने 1965 में केन्द्रीय सरकार द्वारा पंजाब में सीमा सुरक्षा दल (BSF) के भेजे जाने का विरोध किया। मैसूर (कर्नाटक) के मुख्यमन्त्री एस० निजलिंगप्पा ने मैसूर और महाराष्ट्र के सीमा सम्बन्धी झगड़ों को अखिल भारतीय कांग्रेस कमेटी द्वारा प्रस्तावित हार्ड पावर कमीशन को समर्पित करने से इन्कार कर दिया। पं० बंगाल के मुख्यमन्त्री डॉ० वी० सी० राय ने योजना आयोग को चुनौती देते हुए बंगाल में कुछ प्रोजेक्ट्स की स्थापना के लिए विदेशी मुद्रा का प्रत्यक्ष रूप से प्रवन्ध करने की धमकी दी। इसी प्रकार नयी दिल्ली और पं० बंगाल के मध्य डॉ० राय के मुख्यमन्त्रित्व काल में ही 'कोयले की खदानों के अधिग्रहण से सम्बन्धित अधिनियम, 1957' (The Coal Bearing Areas Acquisition and Development Act, 1957) विवाद का मुद्दा बन गया। राज्य सरकार ने इस अधिनियम की वैधता को सर्वोच्च न्यायालय में चुनौती दी। वाद में केन्द्र का इस मामले को लेकर राज्य के प्रति रवैया थोड़ा उदार हो गया था। फिर भी राज्य ने न्यायालय से मुकदमा वापस नहीं लिया।

¹ Phul Chand, "Federalism and the Indian Political Parties", in *Indian Parties and Politics* (ed.), L. M. Singhas, 1972, pp. 147-49.

मारकुस एफ० फ्रान्डा¹ ने पश्चिमी बंगाल के सन्दर्भ में विशेष अध्ययन करते हुए अपनी पुस्तक 'वेस्ट बंगाल एण्ड दि फेडरलाइजिंग प्रोसेज इन इण्डिया' में यह सिद्ध करने का प्रयत्न किया है कि यदि केन्द्र तथा राज्यों में एक ही दल की सरकार हो तो इसका यह तात्पर्य नहीं कि केन्द्रीय सरकार राज्य सरकारों को अपनी नीतियों की क्रियान्विति के लिए विवश कर सके। दामोदर घाटी निगम के मामले में केन्द्रीय सरकार ने पश्चिमी बंगाल सरकार के दृष्टिकोण को स्वीकार कर लिया।

पश्चिमी बंगाल में कांग्रेस दल बहुत सुदृढ़ रूप से बना हुआ संगठन था, जो अपनी शक्ति को राष्ट्रीय दल से स्वतन्त्र होकर स्थानीय स्रोतों से प्राप्त कर रहा था, इसलिए यह राज्य, दलीय मामलों में केन्द्रीय व्यक्तियों के हस्तक्षेप के प्रयासों को प्रभावशाली ढंग से हटाने में समर्थ रहा है। वस्तुतः अनेक बार केन्द्रीय दलीय नेता पश्चिमी बंगाल कांग्रेस दल की जिला व स्थानीय इकाइयों को नयी दिल्ली से नियन्त्रित करना चाहते थे। उन्होंने राज्य संगठन में केन्द्रीय दलीय नेताओं के पक्षधर प्रत्याशियों को आरोपित करने का प्रयास किया। इसके अतिरिक्त, उन्होंने विरोधियों को भी अलग किया जो दल के वर्तमान नेतृत्व को उखाड़ना चाहते थे। लेकिन अनेक अवसरों पर केन्द्रीय नेतृत्व वर्ग के निर्देशों का प्रतिरोध करने में राज्य के दल की प्रभावशीलता सिद्ध हुई।

कहने का अभिप्राय यह है कि यदि एक-दल प्रधान व्यवस्था में भी राज्य में दलीय प्रभाव के स्रोत स्थानीय हो तो राज्य का दल केन्द्रीय नेताओं के हस्तक्षेप के प्रयासों को प्रभावशाली ढंग से रोक सकता है। अतः यह परिकल्पना पूर्ण रूप से ठीक नहीं प्रतीत होती कि केन्द्र और राज्य सरकारों में एक ही राजनीतिक दल सत्ता में होगा तो संघात्मक शासन एकात्मक शासन में परिवर्तित हो जायेगा।

भारत में संघवाद : राजनीतिक दलों के दृष्टिकोण

(INDIAN FEDERALISM : VIEWS OF POLITICAL PARTIES)

स्वाधीनता के बाद से अब तक भारत में अनेक राजनीतिक दलों का निर्माण हुआ है। कई राजनीतिक दल आज भी विद्यमान हैं और उनमें से कई टूट चुके हैं, विभाजित हो चुके हैं और उनका स्थान नये दलों ने ले लिया है। यहाँ हम देखने का प्रयत्न करेंगे कि सघ व्यवस्था के बारे में राजनीतिक दलों के क्या दृष्टिकोण रहे हैं ?

(1) कांग्रेस—कांग्रेस मजबूत केन्द्र के पक्ष में है। कांग्रेस केन्द्र को इतना शक्तिशाली रखना चाहती है जिससे वह न केवल सघ सरकार की जिम्मेदारियों को पूरा कर सके बल्कि राज्य सरकारों को दी गयी बहुत-सी जिम्मेदारियों को भी व्यावहारिक रूप दे सके। कांग्रेस का मुख्य लक्ष्य पंचवर्षीय योजनाओं के आधार पर देश का सामाजिक और आर्थिक पुनर्निर्माण करना है। वह धन तथा आय के समतायुक्त वितरण के आधार पर देश में समाजवादी समाज के निर्माण हेतु कृत संकल्प है। इस ध्येय की प्राप्ति हेतु केन्द्र एवं राज्यों की सरकारों की नीतियों पर नियन्त्रण आवश्यक है। इसलिए कांग्रेस का लक्ष्य 'केन्द्रीयकृत संघवाद' है।² 1980-88 के सत्तारूढ़ 'इन्दिरा कांग्रेस' का इस सम्बन्ध में दृष्टिकोण पुराने कांग्रेस दल के समान ही है।

(2) भारतीय साम्यवादी दल—भारतीय साम्यवादी दल देश के सघीय संविधान में परिवर्तनों की मांग करता है जिससे केन्द्रीय सरकार राज्यों के मामलों में हस्तक्षेप न कर सके। दल राज्यों के मध्य पायी जाने वाली क्षेत्रीय विषमताओं को दूर किये जाने पर बल देता है। वित्तीय और आर्थिक क्षेत्रों में राज्यों को अधिक अधिकार दिये जाने का साम्यवादी दल समर्थन करता

¹ Marcus F. Franda, *West Bengal and Federalising Process in India*, 1968.
² "Centralised federalism therefore has been the objective of the Congress"—M Venkata-
 tangaya, "The Impact of Political Parties on Indian Federalism", in *Indian Parties and
 Politics* (ed.), L. M. Singhis, 1929, p. 25.

है। सातवी अनुसूची में दल इस प्रकार सशोधन चाहता है ताकि राज्यों की शक्ति में वृद्धि हो सके।

सरकारिया आयोग को प्रस्तुत अपने ज्ञापन में भाकपा ने व्यक्त किया है : (1) अनुच्छेद 356 में सशोधन किया जाय। राष्ट्रपति के राज्य विधानमभा के विघटन और निलम्बन तथा राज्य मन्त्रिमण्डल की वर्खास्तगी के व्यापक अधिकारों को समाप्त किया जाये; (2) वित्त आयोग की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा राज्यों में परामर्श करके तैयार किये गये और संसद द्वारा अनुमोदित पैनल की सिफारिश के आधार पर की जानी चाहिए; (3) योजना आयोग को एक संवैधानिक निकाय बनाया जाना चाहिए; (4) राष्ट्रीय विकास परिषद को संवैधानिक दर्जा दिया जाना चाहिए। भारतीय साम्यवादी दल ने स्पष्ट कहा है, "हम एक सुदृढ़ केन्द्र का समर्थन करते हैं। किन्तु हम एक प्रशक्त परिमंघ के मत से महमत नहीं हैं वरन् हम एक सुदृढ़ केन्द्र चाहते हैं और साथ ही अधिक अधिकार और वित्त के साथ एक मधीय एकक चाहते हैं। हमारा विचार है कि केन्द्र तभी प्रबल हो सकता है जबकि संघीय एकक भी प्रबल हो।"।

(3) मार्क्सवादी साम्यवादी दल—मार्क्सवादी साम्यवादी दल 'राज्य स्वायत्तता' का प्रबल समर्थक है। ई० एम० एस० नम्बूदरीपाद ने अपनी पुस्तक 'इण्डिया अण्डर कांग्रेस रूल' (India under Congress Rule) में लिखा है कि "भारतीय मंघ में सम्मिलित सभी राज्यों को अधिक-से-अधिक स्वायत्तता प्राप्त होनी चाहिए।" मार्क्सवादी दल ने मन् 1971 के धुनाव घोषणा-पत्र में समवर्ती सूची को राज्य सूची में परिवर्तित करने का मुद्दा दिया। दल केन्द्र-राज्य सम्बन्धों में आमूल-चूल परिवर्तन चाहता है। कुछ वर्गों पूर्व दल ने मुद्दा दिया था कि—(i) राज्यपालों के पद समाप्त कर दिये जाने चाहिए, (ii) राष्ट्रपति शासन से सम्बन्धित प्रावधान हटा दिये जाने चाहिए, (iii) समवर्ती सूची के विषय राज्य सूची में मिला दिये जाने चाहिए, (iv) कुल आय के 75 प्रतिशत स्रोत राज्यों को दिये जाने चाहिए, (v) राज्यों में कार्यरत समस्त कर्मचारियों पर राज्य सरकार का पूर्ण नियन्त्रण होना चाहिए।

1978 में पश्चिमी बंगाल की मार्क्सवादी सरकार ने 'राज्यों को स्वायत्तता' देने की दृष्टि में एक विस्तृत समविदा केन्द्रीय सरकार के सम्मुख प्रस्तुत किया। सरकारिया आयोग को प्रस्तुत अपने ज्ञापन में मार्क्सवादी साम्यवादी दल ने व्यक्त किया है : राज्य स्वायत्तता के बिना भारत की एकता नहीं रहेगी। अवशिष्ट शक्तियाँ राज्यों के पास होनी चाहिए न कि केन्द्र के पास। राज्यपाल का पद समाप्त कर दिया जाये, यदि ऐसा करना सम्भव न हो तो यह पद ऐसे किमी व्यक्ति द्वारा भरा जाये जिसे राज्य विधानमण्डल का विश्वास प्राप्त हो। केवल सघ सेवाएँ और राज्य सेवाएँ होनी चाहिए, अविल भारतीय सेवाएँ नहीं होनी चाहिए। केन्द्र द्वारा की गयी कुल वित्तीय उगाही में से 75 प्रतिशत प्रत्येक राज्य को मिलना चाहिए।

(4) डी० एम० के० और अन्ना डी० एम० के०—डी० एम० के० ने सविधान में संशोधन की सलाह दी ताकि भारत स्वशासी गापायी राज्यों का एक विकेन्द्रित सघ बन जाये जिन्हे भारत से पृथक् होने का अधिकार प्राप्त हो। इस दल ने प्रस्ताव रखा कि केन्द्रीय सरकार सभी राज्यों की सहमति से बनायी जाय तथा उनके नियन्त्रण में केवल प्रतिरक्षा एवं विदेश सम्बन्ध, इत्यादि राष्ट्रीय हित के विषय रहें। मितम्बर 1970 में डी० एम० के० ने 'राज्य स्वायत्तता शासन सम्मेलन' आयोजित किया। डी० एम० के० ने तमिलनाडु के लिए पृथक् ध्वज की भी मांग की। डी० एम० के० का विचार है कि वर्तमान सविधान में राज्यों को दयनीय रूप में केन्द्र सरकार पर निर्भर रहना पडता है तथा केन्द्र सरकार न तो राज्यों की जनता की भावनाओं का आदर करती है और न ही उनकी समस्याओं तथा आवश्यकताओं को समझने का प्रयत्न करती

है। अतः राज्यों को अधिकतम स्वायत्त शासन के अधिकार दिये जाने चाहिए ताकि जनता शीघ्रतापूर्वक स्थायी उन्नति कर सके।

डी० एम० के० की मांग थी कि आर्थिक नियोजन राज्यों से प्रारम्भ होना चाहिए तथा प्रत्येक राज्य में अलग से 'योजना आयोग' होने चाहिए। केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के अध्ययन हेतु डी० एम० के० सरकार ने 'राजमन्त्रार' समिति की नियुक्ति की। इसने छ प्रमुख सिफारिशों की : (i) एक अन्तर्राष्ट्रीय परिपद की स्थापना की जाये जिसका अध्यक्ष प्रधानमन्त्री हो तथा राज्यों के मुख्यमन्त्री उनके सदस्य हों। राज्यों को प्रभावित करने वाला विषयक इस परिपद के परामर्श के बाद संसद में रखा जायेगा। (ii) योजना आयोग तोड़ दिया जाये। राज्यों में अपने आयोजन मण्डल हो और ये निकाय उन्हें परामर्श देने का कार्य करें। (iii) वित्त आयोग स्थायी आधार पर स्थापित किया जाये तथा राज्यों के पक्ष में करो का पहले से अधिक वितरण हो ताकि उन्हें केन्द्र पर कम-से-कम निर्भर रहना पड़े। (iv) केन्द्रीय एवं समवर्ती सूची के अनेक विषयों को राज्य सूची में स्थानान्तरित कर दिया जाये। (v) राज्यपाल की नियुक्ति के लिए प्रक्रिया अपनायी जाये और राष्ट्रपति किसी उच्चाधिकार प्राप्त निकाय के परामर्श से राज्यपाल नियुक्त करें। (vi) राज्यों के उच्च न्यायालय राज्यों के क्षेत्राधिकार के सभी मामलों के लिए उच्चतम न्यायालय हों। राजमन्त्रार समिति प्रतिवेदन के आधार पर 16 अप्रैल, 1974 को मुख्यमन्त्री कृष्णानिधि ने 'पूर्ण राज्य स्वायत्तता के साथ सघीय ढाँचा स्थापित' करने की मांग की।

इस सम्बन्ध में अन्ना डी० एम० के० के विचार डी० एम० के० समान ही हैं। प्रादेशिक दल होने के कारण दोनों दल 'राज्य स्वायत्तता' के प्रबल समर्थक हैं।

(5) अकाली दल—अकाली दल राजनीतिक सत्ता के विकेन्द्रीयकरण तथा 'राज्यों को अधिक स्वायत्तता' दिये जाने का समर्थक है। अकाली दल के नेताओं का कहना है कि विदेश विभाग, प्रतिरक्षा और संचार व्यवस्था, आदि कुछ विषयों को छोड़कर शेष सभी विषयों के सम्बन्ध में सत्ता राज्यों को सौंप दी जानी चाहिए।

अकाली दल, डी० एम० के० और अन्ना डी० एम० के० जैसे क्षेत्रीय दल अपने क्षेत्र विशेष में भी सत्ता से बाहर होने पर तो बहुत अधिक अनुत्तरदायी आचरण की प्रवृत्ति अपना लेते हैं। उदाहरण के लिए, 1982-83 से अकाली दल के एक वर्ग द्वारा 'राज्य स्वायत्तता' के नाम पर 'खालिस्तान आन्दोलन' जैसी राष्ट्र विरोधी और विघटनकारी प्रवृत्ति को परोक्ष समर्थन दिया जा रहा है। इन क्षेत्रीय दलों द्वारा यदा-कदा किये गये ये कार्य 'राज्य स्वायत्तता' सम्बन्धी इनके विचारों पर सभी चिन्तनशील व्यक्तियों में गहरी शका की स्थिति खड़ी कर देते हैं।

(6) तेलगु देशम्—आन्ध्र प्रदेश में सत्तारूढ तेलगु देशम् केन्द्र के अधिकार सीमित करने के पक्ष में है। एन० टी० रामाराव के अनुसार केन्द्र के पास मात्र रक्षा, विदेशी मामले, सामान्य संचार तथा मुद्रा विभाग रहने चाहिए और शेष विभाग स्वतन्त्र रूप में राज्यों के अधीन होने चाहिए। सरकारिया आयोग को प्रस्तुत अपने जापन में तेलगु देशम् ने कहा कि राज्यपाल का पद समाप्त किया जाये, केन्द्र सरकार के पदों पर दफ्तरशाही के विभिन्न स्तरों पर राज्यों के अधिकारियों के पर्याप्त प्रतिनिधित्व की व्याख्या करके राज्यों के हितों की रक्षा की जाये, अन्तर्राष्ट्रिय परिपद की स्थापना की जाये तथा समवर्ती सूची से सम्बन्धित मामलों पर कार्यवाही करने से पहले संघ राज्यों को अपने पूरे विश्वास में ले।

(7) जनता पार्टी—1977 में गठित जनता पार्टी चुनाव घोषणा-पत्र में 'आर्थिक और राजनीतिक सत्ता के विकेन्द्रीयकरण' पर बल दिया गया था, लेकिन व्यवहार में सत्ता के विकेन्द्रीयकरण की दिशा में कार्य नहीं उठाया गया। इसके द्वारा नौ राज्यों की विधानसभाओं को एक साथ भंग करके सघीय व्यवस्था प्रहार किया गया। इसके अतिरिक्त जनता पार्टी के

नेताओं ने पश्चिमी बंगाल की माक्सवादी सरकार द्वारा प्रस्तुत 'राज्य स्वायत्तता' के मसविदे पर विचार करना भी उचित नहीं समझा।

सरकारिया आयोग को प्रस्तुत अपने ज्ञापन में जनता पार्टी ने कहा है—राज्यों की विधायी शक्तियों पर केन्द्र की अतिक्रमण करने की प्रकृति पर अकुश लगाया जाना चाहिए; राज्यपाल की नियुक्ति सम्बन्धित राज्य सरकार की मझमि से की जानी चाहिए; अनुच्छेद 356 को हटा दिया जाना चाहिए या उसमें सशोधन किया जाना चाहिए, केन्द्रीय रिजर्व पुलिस और सीमा सुरक्षा बल जैसे अर्द्ध सैनिक बलों का प्रयोग राज्य सरकार के मिविल प्राधिकारियों से परामर्श किये बिना राज्य में नहीं किया जाना चाहिए।

जनता पार्टी के विभाजन और टूटने से जिन राजनीतिक दलों की स्थापना हुई, उनमें दो दल 1981-82 में अपनी कुछ स्थिति रखते हैं। ये हैं भारतीय जनता पार्टी और लोकदल।

(8) भारतीय जनता पार्टी—भारतीय जनता पार्टी की नीति अनेक बातों के सम्बन्ध में पुराने जनमेघ दल से मिलती हुई है और इस आधार पर सामान्यतया यह समझा जाता है कि भारतीय जनता पार्टी केन्द्र-राज्य सम्बन्धों में केन्द्रीय सरकार को अधिक शक्तिशाली बनाने के पक्ष में है। इस विचार की इस तथ्य से पुष्टि होती है कि 6 मई, 1980 को जारी किये गये आध्यात्म नीति वक्तव्य में दल को जिन पाँच निष्ठाओं से प्रतिबद्ध बतलाया गया, उनमें प्रथम निष्ठा 'राष्ट्रवाद और राष्ट्रीय समन्वय' है लेकिन स्थिति का एक अन्य पक्ष यह भी है कि यह दल राज्य सरकारों पर केन्द्र के अनुचित नियन्त्रण का विरोध करता रहा है। अटलबिहारी वाजपेयी के शब्दों में, "वह एक मजबूत केन्द्र के पक्ष में है जो देश की एकता और अखण्डता की रक्षा करने में समर्थ हो किन्तु उसे राज्यों के मविधान प्रदत्त अधिकारों के हनन का कोई अधिकार नहीं होना चाहिए।" "राज्यों को और अधिक वित्तीय अधिकार दिया जाना एक उचित बात है ताकि वे जनता के प्रति अपने बढ़ते हुए दायित्व को पूरा कर सकें।"¹ सरकारिया आयोग को प्रस्तुत अपने ज्ञापन में भाजपा ने व्यक्त किया है : (1) ऐसा कुछ भी नहीं किया जाना चाहिए जिससे देश की एकता कमजोर हो, (2) राज्यों के ससाधनों की अन्तरण की व्यवस्था इस प्रकार होनी चाहिए ताकि वह इनके दायित्वों के अनुरूप हो, (3) वित्त आयोग के स्वरूप में उचित रूप से परिवर्तन किया जाये, (4) राज्यपाल को शक्तियों का दुरुपयोग करने से रोकने के लिए सविधान के सगत उपबन्धों में सशोधन किया जाये। इस प्रकार भारतीय जनता पार्टी केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के मन्दर्भ में वैधानिक सीमाओं का पालन करने वाले 'शक्तिशाली केन्द्र' के पक्ष में है।

(9) लोकदल—केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के विषय में लोकदल की नीति बहुत स्पष्ट नहीं है, लेकिन सामान्यतया यह सत्ता के विकेन्द्रीयकरण का समर्थक और राज्यों पर केन्द्र के अनुचित नियन्त्रण का विरोधी है। दल के अध्यक्ष चरणसिंह अपने नीति वक्तव्य में कहते हैं, "केन्द्र शक्तिशाली रहेगा, लेकिन राज्यों को भी स्वायत्तता प्राप्त होगी।"

इस प्रकार भारत के राजनीतिक दलों की संघवाद के सन्दर्भ में उनके विचारों के आधार पर तीन वर्गों में रखा जा सकता है। प्रथम वर्ग में वे दल आते हैं जो शक्तिशाली केन्द्र पर आधारित संघवादी व्यवस्था को बनाये रखना चाहते हैं। इन्दिरा काप्रेस इसी श्रेणी में है। द्वितीय श्रेणी में वे दल आते हैं जो वर्तमान संवैधानिक ढाँचे और केन्द्रीय सरकार की शक्तिशाली स्थिति को बनाये रखना चाहते हैं किन्तु उनका आरोप है कि शासक दल (1971-76 के काल में सत्ता काप्रेस और 1980-82 के काल में इन्दिरा काप्रेस) संवैधानिक प्रावधानों का प्रयोग दलीय हितों की पुष्टि करते हुए राज्यों पर अनुचित नियन्त्रण स्थापित कर रहा है। उनका

¹ राजस्थान पत्रिका, 4 नवम्बर, 1983।



विचार है कि राज्यों के हितों की रक्षा हेतु मर्यादित प्रावधानों में परिवर्तन की आवश्यकता तो नहीं है, लेकिन केन्द्र के शासक दल की इन प्रवृत्तियों पर अकुश ज़रूरी है। जनता पार्टी, भारतीय जनता पार्टी, लोकदल और कांग्रेस 'एस' इसी श्रेणी में आते हैं। तृतीय श्रेणी में वे दल आते हैं जो केन्द्र-राज्य सम्बन्धों में आमूल-चूल परिवर्तन करते हुए राज्यों को अधिक अधिकार दिये जाने का समर्थन करते हैं। ऐसे दलों में डी० एम० के०, अन्ना डी० एम० के०, अकाली दल, तेलगु देशम्, भारतीय साम्यवादी दल और मार्क्सवादी दल प्रमुख हैं।

दल व्यवस्था : केन्द्रीयकरण का कारण (Party System : The Factor of Centralisation)—ऐसा कहा जाता है कि संविधान-निर्माताओं ने भारत में केन्द्रीय सरकार को अत्यन्त शक्तिशाली बनाया है। स्वाधीनता के बाद विकसित होने वाली दल प्रणाली ने इसे और अधिक केन्द्रीयकृत कर दिया। सन् 1950 से 1967 तक तथा 1971 से मार्च 1977 तक भारतीय राजनीति में कांग्रेस दल की प्रधानता रही। केन्द्र में नेहरू, पटेल जैसे नेता मौजूद थे। केन्द्र तथा राज्यों में कांग्रेस का एकछत्र शासन था। एकदलीय प्रभुत्व ने केन्द्रवाद को बढ़ावा दिया।

दल व्यवस्था : राज्य स्वायत्तता का कारण (Party System : The Factor of State Autonomy)—मार्कुस फ्राण्ड ने पश्चिमी बंगाल के सन्दर्भ में संघीय प्रक्रिया का अध्ययन करते हुए यह निष्कर्ष निकाला है कि यदि केन्द्र तथा राज्यों में एक ही दल की सरकार हो तो इसका यह तात्पर्य नहीं कि केन्द्रीय सरकार राज्य सरकारों को अपनी नीतियों की क्रियान्विति के लिए विवश कर सके। दामोदर घाटी निगम के मामले पर फ्राण्ड लिखते हैं कि "संवैधानिक और विधायी शक्तियों के गावजूद केन्द्रीय दल एवं सरकारी नेता अपनी बात मनवाने में असफल रहे और फलस्वरूप राज्य को तथ्यपूर्ण रियायतें (Substantial concessions) देनी पड़ी।" फ्राण्ड का कहना है कि पश्चिमी बंगाल भारत की एक-दल प्रधान व्यवस्था में भी केन्द्र-राज्य सम्बन्धों की दृष्टि से स्वतन्त्र निर्णय लेने की हैसियत बना सका, क्योंकि राज्य में सुदृढ संगठित दल व्यवस्था मौजूद थी। कांग्रेस दल की प्रधानता (dominant) के युग में भी राज्य पर्याप्त स्वायत्त एवं शक्तिशाली था, इसके कई कारण हैं—(i) प्रथम, स्थानीय नेताओं के व्यक्तित्व पर राज्य का कांग्रेस दल निर्भर करता था न कि राष्ट्रीय नेताओं के व्यक्तित्व पर; (ii) द्वितीय, विभिन्न चुनावों में कांग्रेस दल की सफलता मिलने का कारण राज्यस्तरीय संगठन एवं नेतृत्व शक्ति था; (iii) तृतीय, राज्यस्तरीय कांग्रेस दल का गठन केन्द्रीय दल से पृथक् था और राज्य के दलीय मामलों में केन्द्रीय हस्तक्षेप बर्दाश्त नहीं करता था। इन्हीं कारणों से पश्चिमी बंगाल राज्य में कांग्रेस दल स्वतन्त्र दृष्टिकोण रखते हुए बिना किसी केन्द्रीय दबाव के कार्य करता था। कांग्रेस एकाधिकार के युग में दलीय व्यवस्था की ऐसी प्रकृति से ही राज्य स्वायत्तता की रक्षा सम्भव हुई।

प्रादेशिक दलों का उदय : संघवाद का बदलता स्वरूप (The Emergence of Regional Parties : New Dimensions of Federalism)—चतुर्थ आम चुनाव के बाद (1967) शक्ति का सन्तुलन राज्यों की तरफ झुकने लगा। नेहरू के बाद कई राज्यों में मुख्यमन्त्री शक्ति के केन्द्र बन गये और वे केन्द्र को प्रभावित करने लगे। अधिकतर राज्यों में गैर-कांग्रेसी दलों की (प्रादेशिक दलों की) सरकारें बनीं। ये सरकारें संघ सरकार के नियन्त्रण में उस सीमा तक नहीं रहना चाहती थी जिस सीमा तक कांग्रेस दल की राज्य सरकारें रहती थी। प्रादेशिक दलों जैसे—द्रमुक, अन्नाद्रमुक, मार्क्सवादी दल, अकाली दल, आदि द्वारा शासित राज्य सरकारों ने राज्य स्वायत्तता की मांग की।

दल व्यवस्था : संघ प्रणाली में सन्तुलन का माध्यम (The Party System : Balancer of the Federal System)—दल व्यवस्था संघात्मक राज्यों में मोटे रूप से तीन कार्य करती

हैं—प्रथम, केन्द्र और राज्यों के बीच जोड़ने वाली कड़ी के रूप में, द्वितीय, केन्द्र और राज्यों के बीच तनाव उत्पन्न करने वाले तत्वों के रूप में, और तृतीय, सघ व्यवस्था का विघटन करने वाले तत्वों के रूप में। भारत में दल व्यवस्था केन्द्र और राज्यों के बीच जोड़ने वाली कड़ी के साथ-साथ तनाव उत्पन्न करने वाले तत्वों के रूप में देखी जा सकती है। एक-दल प्रधान कांग्रेस युग में केन्द्र-राज्य सम्बन्धों का समायोजन करने वाला मंच कांग्रेस संगठन ही था। चौथे, छठे, आठवें और नवें लोकसभा चुनावों के पश्चात् राजनीतिक दलों की विविधता के कारण सघ व्यवस्था में तनाव और खिंचाव का उत्पन्न होना स्वाभाविक है। इन तनावों और खिंचावों में भी सघ व्यवस्था के विघटन की कोई सम्भावना नहीं है, इसलिए यह कहना समीचीन प्रतीत होता है कि भारत में दल प्रणाली में इतना मोच है कि वह मधीय ढाँचे के सन्तुलन चक्र (Balance wheel) के रूप में उभरने की क्षमता रखती है।

दलीय व्यवस्था एवं भारतीय संघवाद के बदलते आयाम

(PARTY SYSTEM AND CHANGING DIMENSIONS OF INDIAN FEDERALISM)

भारत की राजनीतिक व्यवस्था में राजनीतिक दलों की भूमिका एवं कार्यप्रणाली की दृष्टि से दो काल निर्धारित किये जा सकते हैं। पहला काल सन् 1947 से 1967 एवं 1971 से 1976 तक माना जा सकता है जिसकी विशेषता रही है—‘एक-दल प्रधान व्यवस्था’ (Uni-Party Dominance), दूसरा काल 1967 से 1971 एवं 1977 से 1979 एवं 1980 से 1990 तक माना जा सकता है जिसकी विशेषता रही है ‘प्रतियोगी दल व्यवस्था’ (Competitive Party System)। ‘एक-दल प्रधान व्यवस्था’ के युग में संघवाद का जो स्वरूप था उसमें ‘प्रतियोगी दल व्यवस्था’ के युग से थोड़ी भिन्नता दिखायी देती है। यहाँ इन दोनों ही प्रतिमानों (Models) का विश्लेषण करने का प्रयत्न किया जायेगा :

(1) एक-दल प्रधान व्यवस्था प्रतिमान और संघवाद (1947-1967 तथा 1971-1977), —सन् 1947-67 तथा 1971-मार्च 1977 की कलावधि में भारत की राजनीति कांग्रेस के इर्द-गिर्द घूमती रही है। कांग्रेस की प्रधानता का कारण उसके हाथ में केन्द्र तथा राज्य सरकारों की शक्ति होना तथा उसका प्रभावशील नेतृत्व रहा है। 1949 के कालाश में नेहरू का चमत्कारी व्यक्तित्व और 1971-मार्च 1977 के कालाश में स्व० श्रीमती गांधी का करिश्माती व्यक्तित्व सर्वत्र छाया रहा।

कांग्रेस की प्रधानता से सघ व्यवस्था का पर्यावरण प्रभावित होता रहा। डॉ० फूलचन्द लिखते हैं, “इससे भारत का सघात्मक ढाँचा एकात्मक संरचना की तरह दिखायी पड़ने लगा। यदि संविधान के माध्यम से केन्द्र राज्यों पर अपनी इच्छा नहीं थोप सकता तो अब वह दलीय उपकरणों के मार्ग से अपनी इच्छा थोपने लग गया। भारत जो कि सिद्धान्त में सघ था, व्यवहार में एकात्मक प्रणाली बन गया।”¹

कांग्रेस की प्रधानता के कालाश में संसद तथा राज्य विधानमण्डलों में उसका अच्छा-खाया बहुमत था। राष्ट्रीय आन्दोलन के दिनों से ही कांग्रेस का संगठन केन्द्रीय रहा है। प्रान्तीय कांग्रेस समितियाँ अखिल भारतीय कांग्रेस समिति से मार्ग निर्देशन लेती रही हैं, अखिल भारतीय कांग्रेस समिति, कांग्रेस कार्य समिति से निर्देशन लेती रही और कांग्रेस कार्य समिति अपने नेता, जिसे ‘हार्ड कमाण्ड’ कहा जाता है, के प्रभाव में कार्य करती रही है। इस प्रकार कांग्रेस दल में ‘हार्ड कमाण्ड’ प्रधान होता है—समूचे निर्णयों और नीतियों की खान होता है। जब कांग्रेस दल सत्ता

¹ “This gave the Indian Federation the appearance of a unitary structure. What the centre could not impose on the states through the apparatus of constitution, it could enforce through party channels. India, though federal in theory, became monolithic in practice.”
—Paul Chand, *Ibid.*, pp. 162-66.

मे होता है तो हाई कमाण्ड मुख्यमन्त्री की नियुक्ति करता है, राज्य मन्त्रिमण्डल के बारे में निर्णय लेता है और सम्पूर्ण राज्य मन्त्रिमण्डल को अपना सहायक उपकरण मानता है।¹ राज्य विधान-सभा के लिए दलीय प्रत्याशियों का चयन, प्रादेशिक कांग्रेस के नेताओं के मतभेदों का निवारण और दलीय अनुशासन लागू करने का कार्य भी हाई कमाण्ड ही करता है। पार्टी का ससदीय बोर्ड राज्य स्तर पर दल और सरकार के सम्बन्धों में समन्वय स्थापित करने का कार्य करता है। हाई कमाण्ड के इशारे पर दल की राज्य शाखाएँ भंग की जा सकती हैं और तदर्थ समितियाँ नियुक्त की जा सकती हैं। राज्य स्तरीय नेतृत्व यथार्थ में केन्द्रीय नेतृत्व के सहायक के रूप में कार्य करता है और जवाहरलाल नेहरू और इन्दिरा गांधी ने दलीय नेतृत्व का केन्द्रीयकरण कर दिया। अगस्त 1963 में कामराज योजना के तहत दल के हाई कमाण्ड ने छः मुख्यमन्त्रियों को पद छोड़ने के लिए बाध्य किया मानो मुख्यमन्त्री केन्द्रीय नेतृत्व के अनुचर हों। कांग्रेस दल यथार्थ में साम्यवादी दल के 'लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण' (democratic centralism) सिद्धान्त के आधार पर कार्य करता है जहाँ सत्ता का बहाव ऊपर से नीचे की तरफ होता है।² कांग्रेस कार्य समिति ने जमींदारी उन्मूलन, भूमि सुधार, सहकारी खेती तथा प्राथमिक शिक्षा जैसे विषयों पर राज्य सरकारों को नीति-सम्बन्धी निर्देशन दिये जबकि ये विषय राज्य सरकारों के क्षेत्राधिकार में आते हैं। कांग्रेस कार्य समिति ने 'राष्ट्रीय विकास परिषद' के पूरक के रूप में कार्य करते हुए राज्य सरकारों के आचरण की प्रभावित करने में केन्द्रीय सरकार की भुजा के रूप में कार्य किया है।³ प्रशासनिक सुधार आयोग के केन्द्र-राज्य सम्बन्ध अध्ययन दल ने इसी ओर संकेत करते हुए लिखा है, "जहाँ केन्द्र और राज्यों में एक ही दल की सरकारें होती हैं वहाँ केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के निर्धारण हेतु गैर-संवैधानिक उपकरण विकसित हो जाते हैं। कांग्रेस दल के शासनकाल में ऐसे उपकरण बड़े सक्रिय थे और केन्द्र-राज्य सम्बन्धों का संचालन करते थे।"⁴

सन् 1971 के लोकसभा के मध्यावधि चुनाव में श्रीमती इन्दिरा गांधी के नेतृत्व में सत्तारूढ़ कांग्रेस दल को दो-तिहाई से अधिक बहुमत मिला। इस अभूतपूर्व विजय ने राज्य राजनीति पर प्रधानमन्त्री का वर्चस्व स्थापित कर दिया। प्रधानमन्त्री ने राजस्थान में मोहन लाल सुखाड़िया, आन्ध्र प्रदेश में ब्रह्मानन्द रेड्डी और मध्य प्रदेश में प्रयासाचरण शुक्ल को मुख्य-मन्त्रियों के पद से हटाकर अपने विश्वस्त व्यक्तियों को इन पदों पर सत्तारूढ़ किया। 1972 के विधान-सभा चुनावों में अधिकांश राज्यों में कांग्रेस दल की विजय ने प्रधानमन्त्री की शक्ति को अत्यधिक बढ़ा दिया। केन्द्र की बढ़ती हुई शक्ति ने केन्द्र-राज्य विवादों को निर्जीव बना दिया। राज्यों के कांग्रेसी विधानमण्डलीय दलों द्वारा मुख्यमन्त्रियों का चयन प्रधानमन्त्री पर छोड़ दिया गया। श्रीमती इन्दिरा गांधी की इच्छा के कारण ही विधानसभा के सदस्य न होने के बावजूद भी

- 1 "When the party is in power, the high command nominates the Chief Minister of a state, decides about his cabinet and treats the entire state ministry as subordinate agency."—G. Rama Reddy, "One-party Dominance in Centre-State Relations—Andhra Pradesh Experience." —B. L. Maheshwari (ed), *Ibid*, p. 144.
- 2 "The functioning of most of the national parties is based on the communist idea, of democratic centralism in which the power flows from the top to the bottom." —K. Santhanam; "Political Parties and Indian Democracy," *Journal of Constitutional and Parliamentary Studies*, 1972, 6 (I), 1
- 3 "The working committee also supplemented the National Development Council and became an arm of the central government reaching out influence state behaviour in legislative areas inaccessible to direct central control." —Stanley A. Kochanek, *The Congress Party of India: The Dynamics of One-Party Democracy*, 1968, p. 184.
- 4 "Where a single party has control over affairs at the centre as well as in the states an alternative and extra-constitutional channel become available for the operation of centre-state relationship. In practice this channel has been very active during congress party rule and has governed the tenor of centre-state relationship."

बिहार में केदार पाण्डे और अब्दुल गफूर, मध्य प्रदेश में प्रकाशचन्द सेठी, गुजरात में पनण्याम ओझा और उत्तर प्रदेश में हेमवतीनन्दन बहुगुणा मुख्यमन्त्री बनाये गये ।

26 जून, 1975 की आपात कालीन घोषणा के साथ ही केन्द्र की शक्तियों में अपार वृद्धि हुई । भारत रक्षा कानून और आन्तरिक सुरक्षा ऐक्ट के कारण केन्द्रीय सरकार की स्थिति अत्यन्त सुदृढ़ हो गयी । प्रधानमन्त्री के हाथों में सत्ता का केन्द्रीयकरण होने से राज्य राजनीति को प्रभावित करने में उसकी स्थिति निर्णायक हो गयी । प्रधानमन्त्री द्वारा उन मुख्यमन्त्रियों को अलग करने का सफल प्रयास किया गया जो दल में अपना स्वतन्त्र अस्तित्व कायम करके संघीय व्यवस्था के अनुरूप राज्य का प्रशासन चला रहे थे । आपातकाल में 42वें संविधान संशोधन के माध्यम से भारत की सघातक व्यवस्था को पूरी तरह एकात्मक रूप देने का प्रयत्न किया गया । संविधान में एक नया अनुच्छेद 257A जोड़ा गया जिसमें यह उल्लेख किया गया कि भारत सरकार को किसी भी राज्य में सशस्त्र या अन्य पुलिस दल कानून और व्यवस्था की गम्भीर स्थिति को नियन्त्रण में लाने के लिए भेजने का अधिकार है ।

आपातकाल में राज्यों के मुख्यमन्त्रियों की स्थिति अत्यन्त दयनीय और उपहासात्मक थी । उड़ीसा की मुख्यमन्त्री नन्दिनी सत्पथी को हटना पड़ा । उड़ीसा में केन्द्रीय हस्तक्षेप को उचित ठहराते हुए कांग्रेस के महासचिव ए० आर० अन्तुले का कहना था कि "उड़ीसा में जो परिस्थितियाँ पैदा हो गयी थी, उनके कुप्रभावों से जनता को बचाने के कर्तव्य के रूप में प्रधानमन्त्री का हस्तक्षेप करना अनिवार्य हो गया था ।"¹ पश्चिमी बंगाल के मुख्यमन्त्री सिद्धार्थ शंकर राय को अपने पद से हटाने के लिए सभी सम्भव प्रयास किये गये ।

(2) प्रतियोगी दल व्यवस्था प्रतिमान और संघवाद 1967-1971, 1977-1979 एवं 1980-90—सन् 1967 से 1971 तथा मार्च 1977 से 1979 व 1980-90 कालास में भारतीय राजनीति में प्रतियोगी दल व्यवस्था का प्रतिमान विकसित हुआ । 1967 के चौथे आम चुनाव के बाद तमिलनाडु, बंगाल, बिहार, पंजाब और उड़ीसा में कांग्रेस दल की हार हुई । चुनाव के बाद हरियाणा, उत्तर प्रदेश और मध्य प्रदेश में दल-बदल के कारण कांग्रेस सरकार का पतन हुआ । इस प्रकार केन्द्र में कांग्रेस दल सत्तारूढ़ था और लगभग आठ राज्यों में गैर-कांग्रेसी सरकारें अस्तित्व में आयी ।

इस प्रतियोगी दल व्यवस्था ने संघवाद को कैसे प्रभावित किया ? इस सम्बन्ध में तीन विचार रखे गये हैं : पहला विचार यह है कि राज्यों में गैर-कांग्रेसी सरकारों के निर्माण से केन्द्र तथा राज्यों के बीच वाद-विवाद उत्पन्न हुआ और कुछ लोगो ने यह विचार व्यक्त किया कि राज्यों में गैर-कांग्रेसी सरकारों की स्थापना भारत की संघीय व्यवस्था के लिए अत्यधिक खतरनाक है और इससे केन्द्र तथा राज्यों के बीच गम्भीर टकराव की स्थिति उत्पन्न हो जायेगी । दूसरा विचार प्रो० रजनी कोठारी ने रखा है । उनका कहना है कि गैर-कांग्रेसी सरकारों से निपटना केन्द्र के लिए आसान है और केन्द्रीय नेताओं ने गैर-कांग्रेसी मुख्यमन्त्रियों से ऐसे सम्बन्ध स्थापित किये जिससे शासन के मामले में दोनों में सहयोग हो सके । वास्तव में, गैर-कांग्रेसी मुख्यमन्त्रियों से निपटना केन्द्रीय कांग्रेसी सरकार के लिए ज्यादा आसान सिद्ध हुआ, बजाय कांग्रेसी मुख्यमन्त्रियों के जो कांग्रेस दल और केन्द्रीय सरकार के मामलों में भी दखल देने की कोशिश करते थे, क्योंकि वे अपने को महज मुख्यमन्त्री नहीं, कांग्रेस का अखिल भारतीय नेता मानते थे । केन्द्रीय नेतृत्व को तमिलनाडु के अन्नादुराई, उड़ीसा के आर० एन० सिंहदेव, उत्तर प्रदेश के चरणसिंह और पंजाब के गुरनार्त सिंह जैसे गैर-कांग्रेसी मुख्यमन्त्रियों का विश्वास प्राप्त करने में सफलता मिली । यहाँ

¹ बिमान, 9-15 जनवरी, 1977, पृ० 19 ।

तक कि अक्सर ये मुख्यमन्त्री अपनी कठिनाइयों के सम्बन्ध में और अपने साक्षीदारों से मतभेद पैदा होने पर इनसे सलाह लेते थे। जो लोग यह समझते थे कि राज्यों में भिन्न-भिन्न दलों की सरकारों के बनने से सघ या संघ प्रणाली टूट जायेगी, उन्होंने एक तो कांग्रेस और प्रतिपक्षी दलों के नेताओं के पुराने सम्बन्धों को भुला दिया और इस बात की भी उपेक्षा कर दी कि भारतीय सघ प्रणाली में इतनी लोच है कि वह नये नेताओं और नये दलों को भी अपने अन्दर स्थान दे सके।¹ तीसरा विचार राजगोपालाचारी और के० सन्थानम् ने रखा। चतुर्थ आम चुनाव के परिणामों को दृष्टि में रखते हुए प्रसिद्ध राजनीतिज्ञ राजगोपालाचारी ने कहा था कि "अब एक सच्ची संघीय व्यवस्था का उद्भव हो रहा है", के० सन्थानम् ने यह दावा किया था कि "भारत का राजनीतिक हिमखण्ड पिघल चुका है और देश का वास्तविक राजनीतिक विकास वास्तव में आरम्भ हो गया है।"

क्या प्रतियोगी दल व्यवस्था प्रतिमान से सघ व्यवस्था संकट में पड़ सकती है? मार्च 1977 के बाद भी प्रतियोगी दल व्यवस्था प्रतिमान उभरा था। केन्द्र में जनता पार्टी की सरकार थी और कई राज्यों में गैर-जनता सरकारें कार्यरत थी। मार्च 1977 के पश्चात् केन्द्र की जनता पार्टी सरकार ने तथा जनवरी 1980 के पश्चात् केन्द्र की इन्दिरा कांग्रेस सरकार ने नौ राज्यों की विधानसभाओं के विघटन कराये जाने के जो भी कारण बताये हो लेकिन तथ्य यह हैं कि केन्द्र में सत्ताह्व पार्टी यह समझती थी कि यदि देश के बड़े राज्यों में विरोधी दलों की सरकारें रही तो अनेक राजनीतिक समस्याएँ उत्पन्न हो सकती हैं।

1967 के बाद भारत में जो गैर-कांग्रेसी सरकारें बनीं उनमें अधिकांश सरकारें अनेक छोटे-छोटे राजनीतिक दलों द्वारा निर्मित मिली-जुली सरकारें (Coalition Governments) थी। इन सरकारों के विभिन्न घटकों के बीच संगठन और एकता का अभाव था। इसी कारण ये मिली-जुली सरकारें केन्द्र के लिए गम्भीर समस्या नहीं बन पायी। किन्तु कई राज्यों में क्षेत्रीय दलों का प्रभाव और वर्चस्व बढ़ता जा रहा है। जम्मू और कश्मीर में नेशनल कान्फ्रेंस, पंजाब में अकाली दल, बंगाल और त्रिपुरा में मार्क्सवादी दल, तमिलनाडु और पाण्डिचेरी में डी० एम० के० अथवा अन्नाद्रमुक, केरल में वामपन्थी मोर्चा, आन्ध्र में तेलगु देशम्, आदि। आज भी आन्ध्र प्रदेश का तेलगु देशम् तथा कर्नाटक की जनता पार्टी राज्य स्वायत्तता की माँग कर रही है। पूर्व में भी डी० एम० के० एवम् मार्क्सवादी दल द्वारा शासित राज्य केन्द्र से छोटे-छोटे मसलों पर विवाद बढ़ाते रहे हैं और राज्य स्वायत्तता की माँग करने लगे। अतः सशक्त क्षेत्रीय दलों से शासित राज्य केन्द्र से टकराव की स्थिति उत्पन्न कर सकते हैं।

डॉ० एस० पी० अय्यर ने इस दृष्टिकोण का खण्डन किया है कि प्रतियोगी दल व्यवस्था प्रतिमान से संविधान द्वारा स्थापित संघीय व्यवस्था के छिन्न-भिन्न हो जाने का भय है।² इस सम्बन्ध में वे लिखते हैं कि—(1) राज्यों की आर्थिक स्थिति इतनी कमजोर है कि वे केन्द्रीय सरकार से कोई स्थायी टकराव नहीं ले सकते; (2) राज्यों में पाये जाने वाले दलों में इतने गुट हैं कि वे केन्द्र के विरुद्ध संगठित रूप में कार्य नहीं कर सकते। (3) कोई भी केन्द्र को इस कारण अप्रसन्न नहीं करेगा क्योंकि अपनी विकास योजनाओं के लिए राज्य को पूर्णरूप से केन्द्रीय सरकार पर ही निर्भर रहना पड़ता है। (4) संविधान के अनुच्छेद 249, 251, 253, 256, आदि ऐसे प्रावधान हैं कि केन्द्र सरकार विरोधी दलों द्वारा शासित राज्य सरकारों को आसानी से दबा सकती है।

¹ रजनी कोठारी : भारत में राजनीति (अनुवाद), पृ० 137।

² S. P. Aiyar : *United Asia* (Bombay, March-April, 1967), pp. 88-96.

संघवाद का निर्धारक सत्तारूढ़ दल का संगठनात्मक ढाँचा (The Determinant of the Federal System - The Organisational Structure of the Ruling Party)

सत्तारूढ़ दल के संगठनात्मक ढाँचे पर भी संघवाद का क्रियान्वयन बहुत कुछ निर्भर करता है। किसी भी दल की संगठनात्मक संरचना सदैव एक-ही नहीं रहती। राजनीतिक कारकों की गतिशीलता के कारण संगठनात्मक संरचना में गत्यात्मकता रहती है। कभी-कभी केन्द्रीय दलीय नेतृत्व एकात्मक शैली से कार्य करता है और राज्य स्तरीय नेतृत्व एवं दलीय इकाइयों की पूर्ण उपेक्षा कर देता है। कभी-कभी राज्य स्तरीय नेतृत्व एवं दलीय संगठन स्वायत्त रूप से आचरण करता है और केन्द्रीय नेतृत्व की उपेक्षा कर देता है। ऐसा नहीं होता है जबकि केन्द्रीय नेतृत्व गुटीय राजनीति के भँवर में उलझा हुआ हो। पहली अवस्था में कठोर संघीय ढाँचा (Tight Federal Form) विकसित होता है और दूसरी अवस्था में ढीला संघीय ढाँचा (Loose Federal Form) पनपता है। राजनीतिक दल के संगठन में जितनी ज्यादा गुटबन्दी होगी उतना ही ढीला संघीय ढाँचा पनपेगा और केन्द्रीय स्तर पर दल में जितनी एकता होगी उतनी ही कठोर संघीय व्यवस्था उभरेगी।¹

कांग्रेस और जनता पार्टी एवं जनता दल के परिप्रेक्ष्य में इसे और अधिक स्पष्ट किया जा सकता है। कांग्रेस का संगठन कठोर (Tight) था और जनता पार्टी एवं जनता दल का संगठन ढीला (Loose)। कांग्रेस दल में हाई कमान बेताज का सम्राट था। कांग्रेस के अनेक महत्वपूर्ण निर्णय हाई कमान के द्वारा ही लिये गये तथा उनका क्रियान्वयन भी वही तत्परता से हुआ। राज्यों के मुख्यमन्त्रियों की नियुक्ति और पदच्युति बहुत हद तक हाई कमान की इच्छा पर ही निर्भर थी। राज्यों में मन्त्रिमण्डल निर्माण करते समय मुख्यमन्त्री हाईकमान से स्वीकृति लेते थे। राज्य मन्त्रिमण्डल में कौन मन्त्री सम्मिलित होंगे, मन्त्रिमण्डल छोटा बनाया जाये या बड़ा, उसका कव विस्तार किया जाये, आदि से सम्बन्धित निर्णय हाई कमान के हाथों में केन्द्रित हैं।

जनता पार्टी का संगठन ढीला (Loose) था। पार्टी का हाई कमान कांग्रेस दल की भाँति शक्तिशाली नहीं था। राज्यों में अलग-अलग घटकों की सरकारें रही और केन्द्रीय नेतृत्व घटकों में विभाजित रहा। तात्कालिक हरियाणा और उत्तर प्रदेश के मुख्यमन्त्रियों ने जनता संसदीय बोर्ड और पार्टी अध्यक्षों के निर्देशों की स्पष्ट उपेक्षा की। उत्तर प्रदेश के तात्कालिक मुख्यमन्त्री बनारसीदास तो 'मुख्यमन्त्री के विशेषाधिकार' (Prerogative) की चर्चा करने लगे और पार्टी हाई कमान की स्वीकृति के बिना ही उन्होंने अपना मन्त्रिमण्डल गठित कर लिया। अर्थात् दल के केन्द्रीय नेतृत्व का राज्यों के दलीय संगठन एवं सरकारों पर कठोर नियन्त्रण नहीं था। इससे लगता है कि जनता पार्टी के शासन काल में ढीली-ढाली संघ व्यवस्था का प्रतिरूप पनपने लगा। हाल ही में गठित जनता दल का संगठन भी ढीला ही लगता है जिसमें अन्ततोगत्वा ढीली-ढाली संघ व्यवस्था का 'प्रतिमान' (Model) ही विकसित होगा।

निष्कर्ष

दल प्रणाली और संघीय व्यवस्था का घनिष्ठ सम्बन्ध है और यदि भारत के अधिकांश राज्यों में सुसंगठित क्षेत्रीय दलों की सरकार का निर्माण हो जाये जो केन्द्र में सत्तारूढ़ दल से भिन्न दल के हों तो केन्द्रीय सरकार के लिए उस रीति से काम करना पठित हो जायेगा जिस रीति से 'एक-दल प्रधान व्यवस्था' में केन्द्रीय सरकार कार्य करती है।

भारत में राजनीतिक दलों की स्थिति में परिवर्तन के साथ-साथ संघवाद का स्वरूप भी बदलता रहा है। केन्द्र तथा राज्यों के बीच तनावों का कारण विभिन्न राजनीतिक दलों की विचारधाराओं का अन्तर एक महत्वपूर्ण कारक रहा है। भारत में संघवाद की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि राजनीतिक दलों में सामंजस्य एवं समझौते की भावना किस सीमा तक विकसित होती है। राजनीतिक दलों की आपसी कटुता एवं टकराहट से संघ प्रणाली की दीवारें भी ढगमगाने लग सकती हैं।²

¹ O. P. Goyal : *India : Government and Politics* (New Delhi, 1977), p. 96

² डॉ० बाबूलाल फडिया एवं श्रीपाल जैन : *भारतीय संघ व्यवस्था* (कलाश मुस्तक सदन, वालियर, 1982), पृ० 203।

12

भारत में राज्य स्वायत्तता की माँग : संघवादी व्यवस्था का मूल्यांकन [DEMAND FOR STATE AUTONOMY : EVALUATION OF THE FEDERAL SYSTEM]

भारत में केन्द्र और राज्यों के बीच शक्तियों का वितरण आरम्भ से ही वाद-विवाद का विषय रहा है। संविधान-निर्मात्री सभा में भी अनेक सदस्यों की ओर से यह आपत्ति उठायी गयी थी कि शक्ति-विभाजन की यह योजना भारतीय संघ के इकाई राज्यों को 'नगरपालिकाओं' का स्थान प्रदान करती है। संविधान लागू होने के बाद भी भारतीय संविधान की संघीयता को सन्देह की दृष्टि से देखा जा रहा है और राज्य सरकारों की सीमित शक्तियों को दृष्टि में रखते हुए कुछ संविधान-शास्त्री उसे एक संघीय संविधान स्वीकार करने को तैयार नहीं हैं।

संविधान द्वारा केन्द्र सरकार को विस्तृत शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं और राज्यों को निस्सन्देह कम शक्तिशाली बनाया गया है। संविधान लागू होने के बाद से 1967 के चतुर्थ आम चुनाव तक भारत में केन्द्र और राज्य सरकारों के बीच मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध रहे और उनके बीच कोई विशेष संवैधानिक गतिरोध उत्पन्न नहीं हुआ जिसका मूल कारण केन्द्र और अधिकांश राज्यों में एक ही राजनीतिक दल (कांग्रेस दल) का सत्तारूढ़ होना था। सन् 1967 के आम चुनावों ने एकदलीय आधिपत्य का अन्त कर दिया और भारतीय संघ के आठ घटक राज्यों में कांग्रेस दल को बहुमत प्राप्त न हो सका; फलस्वरूप इन राज्यों में गैर-कांग्रेसी मिश्रित सरकारों का निर्माण हुआ जिसके पश्चात् केन्द्र और राज्यों के बीच शक्तियों के वितरण और सामंजस्य की समस्या उत्पन्न हुई। राज्य सरकारों की ओर से स्वायत्तता की माँग की गयी और यह माँग तमिलनाडु में अपनी चरम सीमा पर पहुँच गयी जहाँ द्रविड मुनेत्र कडगम (डी० एम० के०) जैसे प्रादेशिक दल ने भारतीय संघ से पृथक् होने की धमकी दी और यह नारा दिया कि "भारत भारत वालों के लिए और तमिलनाडु तमिल लोगों के लिए।"

1977 के लोकसभा एवं राज्य विधानसभाओं के निर्वाचनों का विलक्षण परिणाम रहा है—केन्द्र में सत्तारूढ़ पार्टी से भिन्नता रखने वाली पार्टियों का राज्यों में उदय। फलस्वरूप केन्द्र-राज्य सम्बन्ध पर नये सिरे से बहुत महत्वपूर्ण हो गयी। राज्यों में शासन करने वाली पार्टियाँ केन्द्र में और अधिक स्वतन्त्र होने की माँग करने लगी। राज्यों की केन्द्र पर अत्यधिक विरोधी निर्भरता की स्थिति ने एक बड़ी सीमा तक सत्ता के केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति को बढ़ाया, जबतक केन्द्र पर राज्यों की विरोधी निर्भरता दूर करने के लिए पश्चिमी बंगाल की वामपन्थी

सरकार ने मांग की कि केन्द्र के राजनीतिक और आर्थिक अधिकारों में कमी करके राज्यों को अधिक-से-अधिक स्वायत्तता प्रदान की जाये।

राज्यों की स्वायत्तता का अर्थ

(MEANING OF STATE AUTONOMY)

भारतीय संघ में राज्यों की स्वायत्तता से अभिप्राय है कि राज्यों के आन्तरिक मामलों में केन्द्रीय सरकार की दखलान्दाजी कम हो तथा संविधान द्वारा प्रदत्त विषयों पर उन्हें निरपेक्ष सत्ता प्रयोग करने का अधिकार हो। राज्यों को अपने कार्यक्षेत्र में पूर्ण स्वायत्त बनाया जाये ताकि ये जनकल्याण के कार्यों को अपनी योजनाओं और विचारों के अनुसार स्वतन्त्र और निर्बाध रूप से कर सकें। यह स्वायत्तता वित्तीय क्षेत्र में लगभग पूरी हो। केन्द्र की राजनीतिक और प्रशासनिक शक्तियाँ भी न्यूनतम रहे। उसका कार्य विदेश सम्बन्ध, रक्षा, मुद्रा और जनसंचार के विषयों तक सीमित और संकुचित कर दिया जाये। उसकी कराधान की शक्ति मात्र इतनी हो जिससे वह इन कार्यों के लिए पर्याप्त साधन जुटा सकने में समर्थ हो। केन्द्र को मजबूत रखते हुए भी राज्यों को इतनी वित्तीय शक्ति प्रदान की जाय जिससे वे साधनों के अभाव में अपने को असहाय और अप्रभावशाली महसूस न करें।

राज्यों की स्वायत्तता का अर्थ न तो राज्यों की स्वतन्त्रता से है और न सम्प्रभुता से। यह एक ऐसा वैधानिक दर्जा है जिसमें राज्यों को कतिपय निर्दिष्ट क्षेत्रों में पूर्ण स्वतन्त्रता तथा कम-से-कम केन्द्रीय हस्तक्षेप का आश्रवासन प्राप्त होता है। राज्यों को अपने एक निश्चित क्षेत्र में स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य करने का अधिकार ही स्वायत्तता है।

कर्नाटक के भूतपूर्व मुख्यमन्त्री स्व० देवराज अर्स के शब्दों में, “आज की संघीय सरकार अपने कमजोर राजनीतिक चरित्र के कारण बड़े भागीदार की भूमिका निभाने में असमर्थ है। जिन परिस्थितियों के कारण संविधान-निर्माताओं ने एकात्मकता की ओर झुकाव रखा था, वे परिस्थितियाँ बदल चुकी हैं। अब संविधान में संशोधन करके केन्द्र और राज्यों को संघवादी ढाँचे में ‘समान और स्वायत्त भागीदार’ बनाया जाना चाहिए। इसी से भारतीय संघ व्यवस्था प्रभावशाली ढंग से काम करेगी।”¹ 11 फरवरी, 1978 को जम्मू-कश्मीर के भूतपूर्व मुख्यमन्त्री स्व० शेख अब्दुल्ला ने कलकत्ता में ‘कश्मीर मेले’ का उद्घाटन करते हुए इस बात की मांग की कि तीस वर्ष पूर्व की परिस्थितियाँ अब नहीं रही हैं। अतः अब राज्यों को अधिक अधिकार दिये जाने चाहिए, जिससे वे अपना विकास कर सकें। केन्द्र तथा राज्यों के समस्त सम्बन्धों पर पुनर्विचार किया जाना चाहिए।”

राज्य स्वायत्तता की मांग : कैसी और किस तरफ से ?

(THE DEMAND FOR STATE AUTONOMY FROM WHICH SIDE)

भारत में मार्क्सवादी दल, अकाली दल, नेशनल कान्फ़ेस, तेलगु देशम् तथा अखिल भारतीय द्रविड मुनेत्र कडगम दलों द्वारा शासित राज्यों में समय-समय पर केन्द्रीय सरकार के अधिकारों में कटौती करके राज्य सरकारों के अधिकारों में वृद्धि किये जाने की मांग प्रस्तुत की गयी है। जनता पार्टी के शासन काल में गैर जनता पार्टी के मुख्यमन्त्रियों जैसे ज्योति बसु, प्रकाशसिंह वादल, शेख अब्दुल्ला, एम० जी० रामचन्द्रन, देवराज अर्स, आदि ने मांग की कि केन्द्र व राज्यों के सम्बन्धों में सन्तुलन की रीति होनी चाहिए और केन्द्र के पास कुछ अधिकारों को छोड़कर शेष सभी अधिकार राज्यों के पास होने चाहिए अर्थात् राज्यों को स्वायत्तशासी बनाया जाये।²

¹ नन्दकिशोर त्रिखा : “संघ और राज्य—एक ओर गोष्ठी : नतीजा कुछ नहीं”, दि नवभारत टाइम्स, 23 दिसम्बर, 1978, पृ० 4।

² The Sunday (Calcutta), 2 April, 1978, pp. 22-29.

पश्चिमी बंगाल की मार्क्सवादी सरकार स्वायत्तता की मांग का विगुल बजाने में अगुआई बनी हुई है। इसी उद्देश्य से वहाँ की सरकार ने एक विस्तृत मसविदा (Memorandum) तैयार किया और इस मसविदे को पश्चिमी बंगाल के मन्त्रिमण्डल ने स्वीकृत कर अन्य राज्य सरकारों तथा केन्द्र की तात्कालिक मोरारजी देसाई सरकार को भेजा। राज्यों की स्वायत्तता के सन्दर्भ में पश्चिमी बंगाल के मुख्यमन्त्री ज्योति बसु ने तात्कालिक प्रधानमन्त्री मोरारजी देसाई से भी बातचीत की और सुझाव दिया कि सभी मुख्यमन्त्रियों का सम्मेलन बुलाया जाये तथा इस पर राष्ट्रीय बहस चलाने हेतु वातावरण बनाया जाये।

राज्यों की स्वायत्तता के सन्दर्भ में प्रस्तुत मसविदे में निम्नलिखित सुझाव महत्वपूर्ण हैं :

- (1) भारतीय संघ को 'राज्यों का परिसंघ' घोषित किया जाय। (2) राज्य विधानसभाएँ जो कानून पास करेंगी उनमें किसी प्रकार की केन्द्रीय अनुमति की आवश्यकता नहीं हो। (3) राज्यों में कभी भी राष्ट्रपति शासन लागू न किया जाये। सविधान के अनुच्छेद 356 और 357 को जिसके तहत भारतीय संघ के राष्ट्रपति को राज्यों की विधानसभाओं को भंग करने के अधिकार प्राप्त हैं समाप्त किया जाय। (4) लोकसभा के समान राज्यसभा का निर्वाचन प्रत्यक्ष कराया जाये और तीस लाख से अधिक आबादी वाले राज्यों को राज्यसभा में समान प्रतिनिधित्व देना होगा। (5) कुल राष्ट्रीय राजस्व का 75 प्रतिशत भाग राज्य सरकारों को व्यय हेतु प्रदान किया जाय। (6) राज्य के सभी कर्मचारी राज्य सरकार के अधीन होंगे। राज्य में आई० ए० एस० (भारतीय प्रशासनिक सेवा) तथा आई० पी० एस० (भारतीय पुलिस सेवा) अधिकारी न हों और इन पदों को समाप्त किया जाये अथवा आई० ए० एस०, आई० पी० एस० व सी० आर० पी० (केन्द्रीय आरक्षी दल) जैसी सेवाओं को राज्य के अधीन किया जाये। (7) राज्यों में स्वशासन के अधिकार के संरक्षण के लिए संविधान के अनुच्छेद 248 में इस प्रकार संशोधन किया जाये जिससे किसी भी महत्वपूर्ण विषय पर कानूनन राज्य विधानसभाओं का पूर्ण अधिकार बना रहे। (8) सविधान के अनुच्छेद 249 को रद्द किया जाना चाहिए। (9) योजना आयोग की कार्यप्रणाली में भी फेर-बदल किया जाना चाहिए। (10) राज्यों को कर लगाने और वसूल करने का अधिकार पूर्ण रूप से मिलना चाहिए। (11) सविधान के अनुच्छेद 280 की धारा 2 और 7 को समाप्त करना चाहिए। (12) केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल के वाणिज्य सम्बन्धित सविधान के अनुच्छेद 302 में निहित अधिकारों को खत्म करना चाहिए। (13) सविधान के अनुच्छेद 200 तथा 201 को भी खत्म किया जाये। (14) राज्य की क्षमतानुसार राज्य विधानसभाओं को केन्द्र के समक्ष सार्वभौम क्षमता मिलनी चाहिए।¹

पश्चिमी बंगाल के मार्क्सवादी वित्तमन्त्री अशोक मित्र ने आर्थिक स्वायत्तता के समर्थन में जोरदार तर्क दिये। उन्होंने कहा कि केन्द्र को सभी प्रत्यक्ष करो और अधिकांश अप्रत्यक्ष करो के नियन्त्रण का अधिकार है। केन्द्र के पास विदेशी मुद्रा का सुरक्षित कोष भी है जिससे वह अपने घाटे की वित्त व्यवस्था को कम कर सकता है जबकि वह विदेशी मुद्रा राज्यों द्वारा पैदा की जाती है। उन्होंने यह भी कहा कि जनता पार्टी के नये कार्यक्रम में ग्रामीण विकास पर जोर दिया गया है जो राज्यों द्वारा कार्यान्वित होगा। यदि राज्यों को अधिक वित्तीय शक्तियाँ नहीं दी गयीं तो उन्हें उत्तरदायित्व देने का कोई लाभ नहीं होगा।²

राज्य स्वायत्तता के दूसरे प्रमुख समर्थक थे जम्मू-कश्मीर राज्य के भूतपूर्व मुख्यमन्त्री स्व० शेख अब्दुल्ला जिन्होंने दिल्ली में आयोजित एक सम्वाददाता सम्मेलन में कहा कि 'भारतीय सविधान

¹ दिनमान, 25 दिसम्बर से 31 दिसम्बर, 1977, पृ० 21-22।

² The Times of India (New Delhi), 12 July, 1977, p. 1.

की धारा 370 को सभी राज्यों पर लागू किया जाये और राज्यों को अधिक-से-अधिक अधिकार दिये जायें ताकि राज्य सरकारें समस्याओं के निपट सकने में सक्षम हों।¹ पंजाब के भूतपूर्व अकाली मुख्यमंत्री प्रकाशसिंह वादल के अभिमत में केन्द्र की सुदृढता राज्यों की सुदृढता पर निर्भर करती है। अकाली दल ने अपने चुनाव घोषणा-पत्र में भी राज्यों की अधिक स्वायत्तता का समर्थन इस आधार पर किया था कि राज्यों ही लोक-कल्याण एवं सामाजिक विकास की योजनाओं को क्रियान्वित करने वाले निकाय हैं, अतः उन्हें स्वायत्त बनाना चाहिए।²

तमिलनाडु की डी० एम० के० और अन्ना डी० एम० के० सरकारें भी राज्य स्वायत्तता की प्रबल समर्थक रही हैं। आन्ध्र में तेलगु देशम् और कर्नाटक की जनता पार्टी सरकार भी राज्य-स्वायत्तता की माँग कर रही हैं। पंजाब के अकाली दल द्वारा उग्र आन्दोलन प्रारम्भ किया गया और आन्दोलन में एक माँग यह थी कि उनके द्वारा 1973 में पारित 'आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव' को स्वीकार किया जाये। इस प्रस्ताव में एक माँग यह की गयी है कि केन्द्र सरकार का अधिकार देश की प्रतिरक्षा, वैदेशिक सम्बन्ध, संचार, रेलवे और मुद्रा तक ही सीमित रहना चाहिए। उपर्युक्त परिस्थितियों के सन्दर्भ में केन्द्र-राज्य सम्बन्धों पर पुनर्विचार के लिए केन्द्र सरकार द्वारा 24 मार्च, 1983 को 'सरकारिया आयोग' की नियुक्ति की गयी। आयोग को संविधान के ढाँचे के अन्तर्गत ही केन्द्र-राज्य सम्बन्धों की स्थिति की समीक्षा करने का कार्य सौंपा गया। तमिलनाडु राज्य में फरवरी 1967 से फरवरी 1976 तक डी० एम० के० दल की सरकार पदार्थ रही। इसके पहले मुख्यमंत्री अन्नादुराई ने कहा था कि "हमें संविधान-निर्माताओं द्वारा निर्धारित राज्यों की स्वायत्तता के सिद्धान्त और व्यवहार को अपनाना चाहिए। संघात्मक संविधान में आदर्श केन्द्र द्वारा सिर्फ उतनी ही शक्तियाँ व्यवहार में लानी चाहिए कि देश की सम्प्रभुता और एकता की रक्षा हो सके। राज्यों को संविधान की ओर से स्वायत्तता प्राप्त है और उसके साथ नगरपालिकाओं के समान व्यवहार नहीं किया जा सकता।" द्रविड मुनेत्र कडगम प्रादेशिकता तथा क्षेत्रीयता का प्रबल समर्थक रहा तथा राज्यों की स्वायत्तता का प्रचण्ड हामी। कई बार इस दल ने भारतीय संघ से पृथक् होने की आवाज बुलन्द की। सन् 1970 में इस दल ने मद्रास में 'राज्य स्वायत्तता सम्मेलन' आयोजित किया तथा केन्द्र की कटु आलोचना की।³ अप्रैल 1971 में मुख्यमंत्री करुणानिधि ने यहाँ तक कहा कि यदि उनकी राज्य स्वायत्तता की माँग स्वीकार नहीं की गयी तो वे तमिलनाडु को भारतीय मध्य से विलग करने हेतु आन्दोलन करेंगे।⁴ सन् 1970 में तमिलनाडु सरकार ने केन्द्र तौर राज्यों के अधिकांश क्षेत्रों के निर्धारण हेतु मद्रास उच्च न्यायालय के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश राजमन्नार की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया। डॉ० राजमन्नार के अतिरिक्त लक्ष्मण स्वामी मुदालियर तथा डॉ० पी० चन्द्र रेड्डी इस समिति के सदस्य थे।⁵ राज्य स्वायत्तता के परिप्रेक्ष्य में राजमन्नार समिति ने निम्नलिखित सुझाव दिये।⁶ प्रथम, एक अन्तर्राज्यीय परिषद (Inter-State Council) स्थापित की जाये जिसका अध्यक्ष प्रधानमंत्री हो तथा राज्यों के मुख्यमंत्री या उनके नामित व्यक्ति उसके सदस्य हों। इस परिषद से परामर्श किये बिना संसद में ऐसा कोई विधेयक प्रस्तुत न किया जाये जिससे एक या अधिक राज्य प्रभावित होते हों। प्रतिरक्षा और विदेशी सम्बन्धों के अतिरिक्त इस परिषद से परामर्श किये

¹ जान्हवी (नयी दिल्ली), नवम्बर, 1978, पृ० 33-34।

² *The Sunday*, 2 April, 1978, p. 19.

³ D. C. Gupta, *Indian Government and Politics* (New Delhi, Vikas, 1972), p. 121.

⁴ उपर्युक्त।

⁵ *The Competition Master*, July 1971, p. 760.

⁶ *Report of Centre-State Enquiry Committee* (Madras, 1971).

बिना ऐसा कोई निर्णय न किया जाये जिससे एक या अधिक राज्यों के हित प्रभावित होते हों।
द्वितीय, योजना आयोग को समाप्त कर दिया जाये तथा उसके स्थान पर एक संवैधानिक निकाय स्थापित किया जाये जिसमें राज्यों को सलाह देने के लिए विज्ञान, तकनीक, कृषि और अर्थ विशेषज्ञ हों। राज्यों के अपने योजना मण्डल हों जो उन्हें परामर्श देने का कार्य करें। तृतीय, वित्त आयोग स्थायी आधार पर स्थापित किया जाये तथा राज्यों के पक्ष में करों का पहले से अधिक वितरण हो ताकि उन्हें केन्द्र पर कम-से-कम निर्भर रहना पड़े। चतुर्थ, राजमन्तार समिति ने केन्द्रीय एवं समवर्ती सूची के अनेक विषयों को राज्य सूची में स्थानान्तरित करने की सिफारिश की। पंचम, समिति का सुझाव था कि केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में राज्यों का पर्याप्त प्रतिनिधित्व होना चाहिए। षष्ठ, राज्यों के उच्चतम न्यायालय राज्यों के क्षेत्राधिकार के सभी मामलों के लिए उच्चतम न्यायालय हो। सप्तम, राष्ट्रपति द्वारा राज्यपाल की नियुक्ति राज्य के मन्त्रिमण्डल अथवा उसी उद्देश्य से बनायी गयी किसी उच्चाधिकार निकाय के परामर्श से की जाय। अष्टम; राज्यों को उनके औद्योगिक विकास के लिए विदेशी मुद्रा प्रदान की जाये। नवम, समिति का यह भी सुझाव था कि राज्य में किसी निजी या सरकारी क्षेत्र में औद्योगिक लाइसेंस देने का अधिकार राज्यों को होना चाहिए।

डॉ० एम० के० की भाँति ही अन्ना डी० एम० के० ने मार्च 1977 में सम्पन्न चुनावों के अवसर पर अपना जो घोषणापत्र प्रकाशित किया उसमें राज्य स्वायत्तता पर बल दिया।¹

राज्य स्वायत्तता के समर्थन में तर्क

(ARGUMENTS IN FAVOUR OF STATE AUTONOMY)

राज्यों की स्वायत्तता के समर्थन में निम्नलिखित तर्क दिये जाते हैं :

(1) स्वायत्तता स्वतन्त्रता नहीं है और राज्य स्वायत्तता की माँग संघीय ढाँचे के अन्तर्गत ही की जा रही है, अतः इससे विघटन का खतरा नहीं है।

(2) राज्यों के कार्य दिन-प्रतिदिन बढ़ते जा रहे हैं। आर्थिक नियोजन और ग्रामीण विकास सम्बन्धी बढ़ते हुए कार्यों को देखते हुए उन्हें वित्तीय साधनों की दृष्टि से केन्द्र का मुँह-ताज बनाये रखना ठीक नहीं। आय में पृथक् वित्तीय साधन होने से विकास सम्बन्धी कार्यों एवं दायित्वों के निर्वाह में अधिक सुविधा होगी।

(3) केन्द्र और राज्यों में पृथक्-पृथक् राजनीतिक दलों की सरकारें होना स्वाभाविक है। किन्तु यह देखा गया है कि राज्यों को अनुदान देते समय केन्द्रीय सरकार सौतेला व्यवहार करती है। वह उन राज्यों के साथ सौम्य व्यवहार करती है जहाँ उससे-मेलजोल रखने वाली राज्य सरकार है और उन राज्यों के साथ कठोर रख अपनाती है जहाँ उसकी विचारधारा-संभिन्नता रखने वाली राज्य सरकार है। राज्य स्वायत्तता में यह दोहरा मापदण्ड समाप्त होगा।

(4) अनुदानों की प्रक्रिया एवं शैली को लेकर भी भेदभाव की शिकायत की जा रही है। जहाँ गेहूँ पर सरकार 23 रुपये प्रति क्विण्टल का अनुदान देती है वहाँ चावल पर यह अनुदान सिर्फ 4 पैसे प्रति क्विण्टल आता है। इस अनुदान का लाभ उत्तरी राज्यों को तो मिलता है जहाँ लोग गेहूँ अधिक खाते हैं मगर चावल उगाने और खाने वाले दक्षिणी राज्यों को इसका कोई लाभ नहीं मिलता। इस तरह के भेदभाव मिटाने में भी राज्यों की आर्थिक स्वायत्तता कारगर साबित हो सकती है।²

¹ The Hindustan Times, 16 February, 1977, p. 2.

² डॉ० श्यामलाल माँडावत, "राज्यों की आर्थिक स्वायत्तता कहाँ तक?" राजस्थान पत्रिका (जयपुर), 23 अगस्त, 1978, पृ० 5-6।

(5) राज्य स्वायत्तता से ही भारत में सच्ची सघात्मक व्यवस्था की स्थापना हो सकेगी। फिलहाल तो राज्यों की स्थिति नगरपालिकाओं जैसी है। राज्य सूची के विषयों में भी केन्द्रीय सरकार जब चाहे हस्तक्षेप कर सकती है और राष्ट्रपति शासन के शास्त्र द्वारा राज्यों की बहुमत वाली निर्वाचित सरकार को अपदस्थ कर सकती है। राज्य स्वायत्तता की अवधारणा के क्रियान्वयन से ही 'समान और स्वायत्त भागीदारी' वाली सघ व्यवस्था अस्तित्व में आयेगी।

(6) राज्य स्वायत्तता से राज्यों में उत्तरदायित्व की भावना विकसित होगी। वे अपनी आय के अधिकतम स्रोत ढूँढ़ेंगे और केन्द्र पर निर्भर रहना छोड़ देंगे। आज कई राज्य अनापशनाप खर्च बढ़ाते जा रहे हैं क्योंकि वे जानते हैं कि अन्त में केन्द्रीय सरकार 'ओवरड्राफ्ट' अनुदान आदि द्वारा उनकी मदद करेगी।

राज्य स्वायत्तता के विपक्ष में तर्क

(ARGUMENTS AGAINST STATE AUTONOMY)

केन्द्रीय सरकार (चाहे कांग्रेस दल की हो अथवा जनता पार्टी की) की दृष्टि में राज्य स्वायत्तता की अवधारणा से सघ व्यवस्था दुर्बल होगी और राष्ट्रीय एकता की दृष्टि में घतरनाक परिणाम होंगे। इसके विपक्ष में निम्नलिखित तर्क दिये जाते हैं।

(1) कुल मिलाकर देश की सुदृढता ही राज्यों की स्वायत्तता की सर्वोत्तम गारण्टी है क्योंकि किसी प्रकार वह मजबूती समाप्त हो जाये तो न तो भारतीय सघ की प्रभुसत्ता रहेगी और न ही राज्यों की स्वायत्तता रह सकेगी। देश आर्थिक संकट और राजनीतिक उथल-पुथल से गुजर रहा है। बदलती हुई परिस्थितियों में राज्य स्वायत्तता की माँग करना देश को अराजकता, विघटन तथा विनाश की ओर ले जाना है।

(2) यदि अनुच्छेद 370 को सभी राज्यों पर लागू किया जाये तो क्या स्थिति उत्पन्न होगी? चूँकि अनुच्छेद 370 के अनुसार भारतीय संसद द्वारा पारित कोई भी कानून जम्मू-कश्मीर राज्य में मान्य नहीं होगा। भारतीय संघ के राष्ट्रपति को यह भी अधिकार नहीं है कि वह वहाँ की विधानसभा को भंग कर सके। स्पष्ट है कि यदि सभी राज्यों को अनुच्छेद 370 के तहत ला दिया जाये तो भारत की अखण्डता को खतरा हो सकता है। शेख अब्दुल्ला की इस माँग से कि अनुच्छेद 370 को सभी राज्यों पर लागू किया जाये, यह मशाल स्पष्ट हो जाती है कि शेख अब्दुल्ला अनुच्छेद 370 को संविधान का स्थायी प्रावधान बनाना चाहते थे ताकि उनके दल की राजनीतिक दुकानदारी चलती रहे।

(3) राजमन्मार समिति के सुझाव तो संविधान की आत्मा को ही बदलने वाले खतरनाक विचार हैं। यदि समिति के प्रतिवेदन को मान लिया जाये तो राज्य लगभग स्वायत्तशासी हो जायेंगे। न्याय, योजना, विदेशी मुद्रा, औद्योगिक लाइसेंस सब कुछ ही राज्यों के हाथों में चले जाने के बाद में क्या राज्यों की स्थिति स्वाधीन राष्ट्रों से कुछ कम होगी? वस्तुतः समिति का प्रतिवेदन क्षेत्रीयता को बढ़ाने वाला और राष्ट्रीय एकता को क्षति पहुँचाने वाला है।

(4) आज भारतीय सघ के घटक राज्य स्वायत्तता की माँग कर रहे हैं और स्वायत्तता के बाद उनकी अगली माँग स्वतन्त्रता और प्रभुसत्ता हो सकती है। प्रादेशिक दलों द्वारा शासित राज्य सरकारों की स्वायत्तता की माँग के पीछे कहीं विदेशी ताकतों का हाथ तो नहीं जो भारत को खण्डित करना चाहते हैं।

(5) राज्यों को और अधिक स्वायत्तता देने में राज्यों में छोटी-छोटी तानाशाहियाँ स्थापित हो जायेंगी। राज्य के भीतर निर्णय और कार्य की शक्ति मुख्यमन्त्रियों के हाथों में घनीभूत हो जायेंगी, साम्राज्य निर्माण की प्रवृत्ति बढ़ेगी और देश का सन्तुलन लड़खड़ा जायेगा।

(6) संविधान के अनुच्छेद 356 व 357 के अनुसार भारतीय संघ के राष्ट्रपति राज्यों

के वित्तीय संकट उत्पन्न होने पर, वैधानिक व्यवस्था असफल होने पर व आपातकालीन स्थिति में राज्य के राज्यपाल की सलाह पर राज्य विधानसभा को भंग करने का अधिकार रखते हैं। इन अधिकारों के अभाव में भारतीय संघ, जिसे संविधान में अंगीकृत किया गया है, के स्वरूप को धक्का पहुँचेगा और वह नष्ट भी हो सकता है। इस माँग का आधार कांग्रेसी शासन के दौरान राज्य विधानसभाओं को अधिक सख्या में भंग होना कहा जा सकता है। इसके लिए वर्तमान सरकार को इस अधिकार का दुरुपयोग न होने की सुरक्षा प्रदान करनी होगी।

(7) क्षेत्रीय दलों और उनके नेताओं द्वारा राज्यों की स्वायत्तता की माँग एक सुनियोजित और गम्भीर राजनीतिक चाल है, जिसके द्वारा कुछ तत्व अपने व्यस्त राजनीतिक स्वार्थों की पूर्ति करना चाहते हैं। मार्क्सवादियों ने प्रारम्भ से ही राज्यों के विघटन की माँग का समर्थन किया है। इस कड़ी में तेलगाना विद्रोह स्मरण किया जा सकता है। कुछ समय पूर्व राज्यों के पुनर्गठन की माँग उठी थी। अब राज्यों की स्वायत्तता के माध्यम से ये लोग आम जनता में इस बात को चर्चा का मुद्दा बनाना चाहते हैं ताकि लोकमत का झुकाव उनकी तरफ हो सके।

राज्यों पर केन्द्रीय नियन्त्रण के उपकरण

(THE MEANS OF CENTRAL CONTROL OVER THE STATES)

भारतीय संघ राज्यों पर केन्द्रीय नियन्त्रण के प्रमुख उपकरण इस प्रकार है :

(1) संसद की व्यापक विधि निर्माण शक्तियाँ—संविधान द्वारा केन्द्र और राज्यों के बीच विधायी शक्तियों का बँटवारा अवश्य किया गया है, परन्तु निम्नलिखित परिस्थितियों में संसद उन विषयों पर भी कानून बना सकती है जो राज्य सूची में दिये गये हैं—(क) यदि राज्यसभा दो-तिहाई बहुमत से यह प्रस्ताव पास कर दे कि राष्ट्रीय हित के लिए यह आवश्यक है कि संसद राज्य सूची में दिये गये किसी विषय भी कानून बनाये तो संसद उस पर कानून बना सकती है। (ख) राष्ट्रपति द्वारा आपातकाल की घोषणा हो जाने पर संसद राज्य सूची में सम्मिलित विषयों पर भी कानून बना सकती है। केन्द्रीय संसद की शक्ति की व्यापकता का तीन और बातों से पता चलता है—प्रथम, यदि समवर्ती सूची में सम्मिलित किसी विषय पर संसद भी कानून बनाये और राज्य का विधानमण्डल भी तथा उन दोनों में कोई विरोध हो तो संसद द्वारा निर्मित कानून मान्य होगा। द्वितीय, अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र को प्राप्त हैं। तृतीय, यदि राज्य विधानमण्डल द्वारा स्वीकृत किसी विधेयक का सम्बन्ध किसी निजी सम्पत्ति पर कब्जा करने अथवा उच्च न्यायालयों की शक्तियों को कम करने से हो तो राज्यपाल के लिए यह जरूरी है कि उस विधेयक को वह राष्ट्रपति के पास उनकी स्वीकृति के लिए भेजे।

(2) संसद किसी नवीन राज्य का निर्माण कर सकती है और किसी भी राज्य की सीमा घटा या बढ़ा सकती है—अमरीका या आस्ट्रेलियाई संघ व्यवस्था में केन्द्र राज्यों की इच्छा के विरुद्ध उनकी सीमाओं में हेरफेर नहीं कर सकता, परन्तु भारत में केन्द्रीय संसद नवीन राज्यों का निर्माण कर सकती है और राज्यों के आकार को घटा या बढ़ा सकती है। ऐसा करने के लिए संसद को राज्यों की अनुमति प्राप्त नहीं करनी पड़ती।

(3) राज्य सभा में सभी राज्यों का समान प्रतिनिधित्व नहीं—विश्व की अधिकांश संघ व्यवस्थाओं में संसद के उच्च सदन का संगठन राज्यों की ममानता के सिद्धान्त के आधार पर किया गया है। ममानता का सिद्धान्त इसलिए अपनाया गया जिससे केन्द्रीय संसद पर बड़े राज्य का आधिपत्य कायम न हो सके। परन्तु भारत के उच्च सदन अर्थात् राज्यसभा में सभी राज्यों का बराबर सख्या में प्रतिनिधित्व नहीं होता।

(4) राज्यों के अपने संविधान नहीं हैं—अमरीका और स्विट्जरलैण्ड में राज्यों के अपने पृथक् संविधान हैं और उनमें सशोधन करने की शक्तियाँ भी राज्यों के विधानमण्डलों को ही प्राप्त

है। परन्तु भारत में एक संविधान है जो केन्द्र और राज्य दोनों की संरचना और शक्तियों का उल्लेख करता है। राज्यों को यह अधिकार प्राप्त नहीं कि वे भारतीय संविधान की उन धाराओं का संशोधन कर सकें जिनका उनकी संरचना और प्रकारों से सम्बन्ध है। भारतीय संविधान में संशोधन प्रक्रिया की शुरुआत केवल संसद ही कर सकती है।

(5) अखिल भारतीय सेवाएँ तथा राज्यपाल—अखिल भारतीय सेवाएँ जैसे भारतीय प्रशासनिक सेवा (आई० ए० एस०) तथा भारतीय पुलिस सेवा (आई० पी० एस०) पर भारत की संघीय सरकार का नियन्त्रण है। इन सेवाओं में सम्बन्धित उच्च अधिकारी राज्यों में अनेक महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्त होते हैं। अतएव इन अधिकारियों के माध्यम में ही केन्द्रीय सरकार राज्यों की सरकारों पर नियन्त्रण रख सकती है। जहाँ तक राज्यपाल का प्रश्न है, उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति करते हैं तथा वह राज्य में केन्द्र के एजेंट के रूप में कार्य करता है।

(6) आपातकालीन घोषणा—अमरीका, आस्ट्रेलिया, रिपब्लिकन जैसे संघों में केन्द्र को यह शक्ति प्राप्त नहीं है कि वह राज्यों की स्वायत्तता (autonomy) समाप्त कर सके। परन्तु भारत में आपातकाल की घोषणा किये जाने पर संविधान शासक का धारण कर लेता है। आपातकाल में केन्द्रीय संसद उन विषयों पर कानून बना सकती है जो राज्य सूची में सम्मिलित हैं। जब राष्ट्रपति यह घोषणा कर देता है कि किसी राज्य की सरकार संविधान की धाराओं के अनुसार नहीं चलायी जा सकती तो राज्य की विधानसभा भंग कर दी जाती है। अप्रैल 1977 में तथा फरवरी 1980 में राष्ट्रपति ने एक साथ नौ राज्यों की विधानसभाओं को भंग करके इस तथ्य को उजागर कर दिया है कि भारतीय संघ के घटक राज्यों की स्थिति बड़ी दयनीय है।

(7) वित्तीय दृष्टि से राज्यों की केन्द्र पर निर्भरता—वित्तीय दृष्टि में भी राज्यों को केन्द्र का मुँह ताकना पड़ता है। केन्द्र पर राज्यों की आर्थिक निर्भरता दिन-प्रतिदिन बढ़ती जा रही है जिसके कई कारण हैं—(i) संविधान में केन्द्र तथा राज्यों के मध्य आय के ससाधनों का वितरण इस ढंग से किया गया है कि केन्द्र राज्यों की तुलना में अधिक लाभदायक स्थिति में है। उदाहरणार्थ, राज्यों को कृषि भूमि पर सम्पदा शुल्क, राजस्व, कृषि आय पर आय-कर, आदि विषयों पर ससाधन सौंपे गये हैं। प्रशासनिक दृष्टि से भूराजस्व इकट्ठा करना बड़ा कठिन होता है और राजनीतिक दृष्टि से कृषि आय पर कर लगाना राज्य सरकार के लिए घाटे का सौदा माना जाता है। इसके विपरीत, केन्द्र के पास निगम कर, निर्यात कर तथा आवश्यक कर जैसे महत्वपूर्ण ससाधन हैं। (ii) राज्य सरकारें अधिकांश लोक-कल्याण और विकास सम्बन्धी कार्य करती हैं। सामाजिक कल्याण के विभिन्न क्षेत्रों जैसे स्वास्थ्य, चिकित्सा, शिक्षा, आदि में राज्य सरकारों का खर्च अनवरत रूप में बढ़ता जा रहा है। राज्य सरकारों के दायित्व बढ़ते गये किन्तु ससाधनों में उस गति से वृद्धि नहीं हुई जिससे उन्हें घाटे का बजट अपनाने पड़े। (iii) अपनी वित्तीय स्थिति को सुधारने के लिए राज्य सरकारें केन्द्र की भाँति विदेशों से ऋण नहीं ले सकती। (iv) राज्यों को दिये जाने वाले कतिपय अनुदान केन्द्रीय सरकार की स्वविवेकीय शक्ति के अन्तर्गत आते हैं और राज्यों को बराबर यह शिकायत रही है कि केन्द्रीय सरकार इन अनुदानों का वितरण करते समय पक्षपातपूर्ण आचरण करती है। (v) नियन्त्रक एवं लेखा परीक्षक सारे देश की वित्तीय स्थिति की देखभाल के लिए उत्तरदायी होता है और उसकी नियुक्ति राष्ट्रपति करते हैं। यद्यपि राज्यों के अपने लेखा परीक्षक होते हैं परन्तु उन्हें इसी केन्द्रीय पदाधिकारी के नियन्त्रण और निर्देशन में कार्य करना होता है। (vi) अनुच्छेद 360 के अन्तर्गत राष्ट्रपति वित्तीय आपात की घोषणा करके राज्यों की वित्तीय स्वतन्त्रता को मर्यादित कर सकता है।

पिछले 30 वर्षों में राज्यों की वित्तीय स्थिति में सुधार हुआ है परन्तु यह सुधार राज्यों की वित्तीय स्वतन्त्रता के अभाव में हुआ है।

केन्द्रीय सरकार पर निर्भर होते चले गये। राज्यों की इस ऋणग्रस्तता का अनुमान इस बात से लगाया जा सकता है कि केन्द्रीय सरकार से लिये गये ऋण 1961 में 20 अरब 14 करोड़ रुपये से बढ़कर 1971 में 63 अरब 65 करोड़ रुपये तथा 1978 के बजट अनुमानों के अनुसार 1 खरब 13 अरब 69 करोड़ रुपये हो गये जो कि राज्यों की कुल ऋणग्रस्तता का लगभग 70 प्रतिशत है। इस प्रकार राज्यों की ऋणग्रस्तता इस स्थिति में पहुँच गयी है कि ऋण अदायगी तथा व्याज की रकम मिलकर नयी केन्द्रीय सहायता से अधिक हो जाती है।

यह कहना गलत है कि राज्य प्रतिष्ठित नगरपालिकाएँ मात्र हैं

(IT IS WRONG TO SAY THAT THE STATES IN INDIA HAVE BEEN REDUCED TO THE POSITION OF GLOPIFIED MUNICIPALITIES)

राज्य स्वायत्तता की मांग के समर्थकों का मत है कि संविधान के कई ऐसे तत्व हैं जो राज्यों की स्वायत्तता को सीमित करते हैं। आपात् उद्धोषणा के समय संघात्मक राज्य एकात्मक राज्य में परिणत हो जाता है; राज्यों की वित्तीय स्वायत्तता विनष्ट हो जाती है और राज्य की सम्पूर्ण सत्ता सघीय कार्यपालिका के हाथों में केन्द्रीयभूत हो जाती है। के० सन्यानम् ने तो यहाँ तक कहा कि नियोजन व्यवस्था ने नीति और वित्त सम्बन्धी सभी मामलों में राज्यों की स्वायत्तता को एक छाया का रूप प्रदान कर दिया है। क्या इसमें यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि भारत में राज्यों का दर्जा नगरपालिकाओं के समतुल्य है। हम इस विचार से सहमत नहीं हैं कि भारत के राज्यों को केवल नगरपालिकाओं का स्थान प्राप्त है। डॉ० अम्बेडकर ने कहा था कि “राज्यों को नगरपालिकाओं का स्तर देकर संविधान ने केन्द्र को अत्यधिक शक्तियाँ प्रदान कर दी हैं, यह एक गम्भीर शिकायत की जाती है। यह दृष्टिकोण न केवल अत्युक्तिपूर्ण ही है, साथ ही संविधान के उद्देश्यों के सम्बन्ध में एक भ्रान्त धारणा पर आधारित है।” निम्नलिखित कारणों से हम राज्यों को स्वाधीन अथवा स्वायत्तशासी ही कहेंगे :

(1) राज्यों की सरकारें केन्द्र द्वारा निर्मित नहीं की गयी हैं—नगरपालिकाओं अथवा नगर निगमों का निर्माण राज्य की इच्छा पर निर्भर करता है। राज्यों की सरकारें जब चाहे तब नगरपालिकाओं को भंग कर सकती हैं, उनकी शक्तियों को घटा-बढ़ा सकती हैं। परन्तु भारतीय सभ में सम्मिलित राज्यों का निर्माण पूर्णतया केन्द्र की इच्छा पर अवलम्बित नहीं है। राज्यों को सभी शक्तियाँ संविधान से प्राप्त हैं। डॉ० अम्बेडकर के शब्दों में, “राज्य अपनी विधायी तथा कार्यपालिका शक्तियों के लिए किसी प्रकार भी केन्द्र पर आश्रित नहीं है। इस सम्बन्ध में राज्य तथा केन्द्र एक ही स्तर पर हैं।”¹

(2) नागरिक दोहरे शासन के अन्तर्गत रहते हैं—लॉर्ड ब्राइस के मतानुसार, संघात्मक शासन की पहचान यह है कि नागरिक दोहरे शासन—केन्द्रीय शासन और राज्य के शासन—के अन्तर्गत रहे। दो प्रकार की विधियों—संसद द्वारा निर्मित विधि और राज्य विधान-मण्डलों द्वारा निर्मित विधियों—का पालन करें तथा नगरपालिका द्वारा लगाये गये करों के अतिरिक्त दोहरे करों—केन्द्र द्वारा लगाये गये करों व राज्य द्वारा लगाये गये करों—का भुगतान करें। इस परिप्रेक्ष्य से तो हम भारतीय शासन-व्यवस्था को सघ व्यवस्था का ही प्रतिमान (मॉडल) कह सकते हैं। यह ठीक है कि भारत में दोहरी नागरिकता नहीं है, किन्तु दोहरी नागरिकता सघ शासन का अनिवार्य लक्षण भी नहीं है। सघ शासन के अनिवार्य लक्षण तो ये हैं कि दो प्रकार की सरकारें हों, दो प्रकार के शासनाधिकारी हों, दो तरह के कानून हों और नागरिकों को कम-से-कम दो तरह के कर देने पड़ें। डॉ० अम्बेडकर ने ठीक कहा था कि “यह (भारतीय संविधान)

एक द्वैध शासन की स्थापना करता है, केन्द्र में सघ सरकार है तथा उसके चांगे और परिधि में राज्य सरकारें हैं। संविधान द्वारा निश्चित पृथक्-पृथक् क्षेत्रों में उन्हें प्रभुमत्ता प्राप्त है।”¹

(3) संविधान की सातवीं सूची में संशोधन करने के लिए कम-से-कम आधे राज्यों के विधानमण्डलों की स्वीकृति आवश्यक है—हमारे संविधान की सातवीं अनुसूची केन्द्र और राज्यों के बीच शक्तियों का बँटवारा करती है। इस अनुसूची में तीन सूचियाँ दी गयी हैं—सघ सूची, राज्य सूची और समवर्ती सूची। सघ सूची में 97 विषय हैं। इन पर संसद विधि निर्माण कर सकती है। राज्य सूची में 66 विषय हैं जिन पर राज्यों के विधानमण्डल विधि निर्माण करते हैं। समवर्ती सूची में 47 विषय हैं जिन पर संसद और राज्य विधानमण्डल दोनों ही कानून बना सकते हैं। संविधान द्वारा यह व्यवस्था की गयी है कि सातवीं अनुसूची में किया गया संशोधन तब तक प्रभावी नहीं होगा जब तक उसे कम-से-कम आधे राज्यों के विधानमण्डलों की स्वीकृति प्राप्त नहीं होती। इसका अभिप्राय है कि केन्द्रीय सरकार शक्तियों के बँटवारे को मनमाने तरीके से परिवर्तित नहीं कर सकती है। डॉ० अम्बेडकर ने संविधान सभा में स्पष्ट कहा था, “यह कथन अमृत्य है कि राज्यों को केन्द्र के अधीन रखा गया है। केन्द्र अपनी इच्छा से विभाजन रेखा बदल नहीं सकता।”²

(4) आपातकालीन घोषणा ससघ के समक्ष रखी जायेगी—यह ठीक है कि संविधान द्वारा यह व्यवस्था की गयी है कि राष्ट्रपति आपात स्थिति की घोषणा कर सके और उस घोषणा का यह प्रभाव होता है कि संविधान का सघात्मक रूप एकात्मक रूप में परिवर्तित हो जाता है। फिर भी यह ध्यान रखना जरूरी है कि यदि दो महीने के भीतर संसद इस घोषणा का ममर्थन नहीं करती है तो यह घोषणा स्वमेव समाप्त हो जायेगी। इसका अभिप्राय यह हुआ कि राष्ट्रपति संसद की इच्छा के बिना शक्ति का उपयोग दो महीने से अधिक समय के लिए नहीं कर सकता। संसद के दोनों सदनों में सभी राज्यों के प्रतिनिधि होते हैं। अतएव वे इस बात को अवश्य देखेंगे कि राज्यों के अधिकारों के साथ खिलवाड़ न की जाये।

(5) राज्यों की सरकारों ने कई बार केन्द्र का सफलतापूर्वक विरोध किया है—राज्य सरकारों ने केन्द्र की नीतियों का कई बार सफलतापूर्वक विरोध किया है। उदाहरण के लिए, हिन्दी के प्रश्न पर पश्चिमी बंगाल और तमिलनाडु की सरकारें इतनी उत्तेजित हो गयी थी कि केन्द्रीय सरकार को हिन्दी के विस्तार की अपनी नीति में परिवर्तन करना पड़ा।

(6) केन्द्रीय सरकार अपनी नीतियों के क्रियान्वयन हेतु राज्य सरकारों पर आश्रित—पॉल एच० एपिलबी का मत है कि केन्द्रीय सरकार अपनी नीतियों के क्रियान्वयन के लिए राज्य सरकारों पर आश्रित है और आज तो योजना आयोग की तुलना में राष्ट्रीय विकास परिषद नीति-निर्माता निकाय के रूप में अधिक शक्तिशाली है। राष्ट्रीय विकास परिषद में राज्यों के मुख्य-मन्त्रियों को स्थान दिया गया है और ये परिषद की कार्यवाहियों में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। ए० एन० झा ने लिखा है कि योजना का क्रियान्वयन, चाहे वह कानून द्वारा हो या प्रशासकीय कार्यवाही द्वारा, राज्यों के हाथ में ही है।

निष्कर्षतः, भारत के राज्यों को नगरपालिकाओं का दर्जा प्राप्त है, ऐसा कहना ठीक नहीं है। वे ‘राज्य’ ही हैं भले ही संविधान ने एक शक्तिशाली केन्द्र की स्थापना की हो।

राज्य स्वायत्तता : कितनी और क्यों ?
(STATE AUTONOMY : HOW MUCH ?)

राज्य स्वायत्तता के विपक्ष में तर्क प्रस्तुत करने के उपरान्त भी सघ व्यवस्था पर बदली

¹ Ibid

² Ibid.

हुई परिस्थितियों में पुनर्विचार किया जाना आवश्यक है। राज्यों को आर्थिक दृष्टि से अपने पैरों पर खड़ा करने के लिए यह आवश्यक है कि केन्द्र के कतिपय कर सम्बन्धी अधिकार राज्यों को हस्तान्तरित कर दिये जायें। आय-कर में भागीदारों के अलावा यदि उत्पादन शुल्क लगाने का अधिकार राज्यों को दिया जाये और राज्यों को अपनी आवश्यकतानुसार आवश्यक ऋण लेने का अधिकार प्राप्त हो जाय तो राज्य आर्थिक दृष्टि से स्वावलम्बी हो जायेंगे। उन्हें अनुदान अथवा ऋण के लिए समय-समय पर केन्द्र की ओर मुँह नहीं ताकना पड़ेगा।

इसके अतिरिक्त, संघ सूची के कतिपय विषय ऐसे हैं जो बिना केन्द्र की वास्तविक शक्ति को आँच पहुँचाये राज्यों को सौंपे जा सकते हैं। जैसे :

(i) राष्ट्रीय मार्ग अभी केन्द्र के अधीन हैं, परन्तु इन मार्गों की देखरेख का सारा जिम्मा राज्यों पर है। अतः यह विषय राज्यों को सौंपा जा सकता है।

(ii) इस समय राज्य सरकार कोई लाटरी बिना भारत सरकार की स्वीकृति के जारी नहीं कर सकती। यह अंकुश बेमानी है और इसे समाप्त किया जाना चाहिए।

(iii) संघ सूची के अनुसार व्यापार सस्थान केवल मात्र केन्द्र की स्वीकृति से स्थापित अथवा समाप्त किये जा सकते हैं। वैक जैसी सस्थाओं को छोड़कर अन्य व्यापारिक सस्थान स्थापित करने का अधिकार राज्यों को होना चाहिए।

(iv) इस समय लगभग सभी महत्वपूर्ण उद्योगों के लाइसेंस जारी करना केन्द्र के हाथ में है। यह स्थिति समाप्त की जानी चाहिए। केन्द्र के पास केवल वे उद्योग होने चाहिए जो देश की सुरक्षा की दृष्टि से आवश्यक हों। अन्य उद्योगों के सम्बन्ध में राज्यों को अपनी आवश्यकतानुसार विकास करने की छूट होनी चाहिए।

(v) संविधान में केन्द्र को अधिकार दिये गये हैं कि खनिज-पदार्थों के विकास के लिए वह आवश्यक कानून बनाये। केन्द्र का यह अधिकार केवल उन खनिज-पदार्थों तक ही सीमित रखा जाना चाहिए जो सामरिक दृष्टि से महत्वपूर्ण हों, जैसे—यूरेनियम, पेट्रोलियम, आदि।

(vi) योजना आयोग के माध्यम से केन्द्र ने राज्यों के वे अधिकार हथिया लिये हैं जो संविधान द्वारा केन्द्र को प्रदान नहीं किये गये हैं। योजना का एक परिणाम यह हुआ कि राज्यों को संवैधानिक रूप से आबंटित क्षेत्रों में अपने आपको निःसहाय महसूस करना पड़ा। शिक्षा, दवाइयाँ, जनस्वास्थ्य, कृषि, सहकारिता, समाज कल्याण व औद्योगिक आवास व्यवस्था जैसे विषयों पर राष्ट्रीय योजनाओं द्वारा राज्यों की स्वायत्तता पर कुठाराघात हुआ। अतः योजना आयोग के संगठन में आमूलचूल परिवर्तन होना चाहिए। जहाँ तक योजना आयोग के सदस्यों की नियुक्ति का प्रश्न है पश्चिमी बंगाल मन्त्रिमण्डल का यह सुझाव ठीक प्रतीत होता है कि ये नियुक्तियाँ राष्ट्रीय विकास परिषद् की सहमति से की जानी चाहिए।

(vii) राज्यों के छोटे और बड़े सभी प्रकार के कर्मचारियों पर राज्य सरकारों का नियन्त्रण होना चाहिए। अखिल भारतीय सेवाओं को समाप्त कर दिया जाये और भविष्य में केवल मात्र केन्द्रीय सेवाएँ केन्द्र के लिए और राज्य सेवाएँ राज्य के लिए हों।

(viii) केन्द्र को केवल संघ सूची से सम्बन्धित विषयों पर कानून बनाने का अधिकार होना चाहिए। शेष विषयों पर कानून बनाने की शक्ति राज्यों में निहित होनी चाहिए, तदनुसार संविधान का अनुच्छेद 249 समाप्त कर दिया जाना चाहिए।

(ix) 42वें संविधान संशोधन द्वारा संघ सूची में एक विषय और

जिसके अनुसार केन्द्र को यह अधिकार मिल गया था कि वह किसी समय भी राज्य में भेज दे

इस प्रावधान को

स्वायत्तता पर कठोर आघात था

रद्द किया गया है।

(x) संविधान के अनुच्छेद 356 तथा 357 का भी दुरुपयोग अधिक हुआ है। इस अधिकार का दुरुपयोग केन्द्र की कांग्रेस सरकार ने सबसे पहले सन् 1959 में किया जबकि उसने संविधान द्वारा स्थापित केन्द्र की साम्यवादी सरकार और विधान सभा को भंग कर प्रणामन अपने हाथ में ले लिया। जनता पार्टी द्वारा आगित केन्द्रीय सरकार ने अप्रैल 1977 में तथा कांग्रेस (आई०) की सरकार ने फरवरी 1980 में नौ राज्यों में एक साथ राष्ट्रपति शासन लागू किया तो प्रचलित अभिसमय का उल्लंघन किया चूँकि किसी भी राज्यपाल ने राष्ट्रपति शासन लागू करने के सम्बन्ध में रिपोर्ट नहीं दी थी। इस प्रकार अनुच्छेद 356 राज्यों की प्रणामनिक स्वायत्तता का अन्त करने वाला है, अतः यह प्रावधान संविधान से निकाल देना चाहिए।

(xi) भारतीय संविधान के अनुच्छेद 263 में एक अन्तर्राज्य परिषद (Inter-state Council) की स्थापना का प्रावधान है लेकिन व्यवहार में अब तक अन्तर्राज्य परिषद की स्थापना नहीं की गयी है। 'प्रशासनिक सुधार आयोग' और 'राजमन्त्रालय समिति' के द्वारा अपनी सिफारिशों में इस बात पर बल दिया गया है कि केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के सुचारु संचालन के लिए 'अन्तर्राज्य परिषद' की स्थापना की जानी चाहिए। वस्तुतः अन्तर्राज्य परिषद् इस सम्बन्ध में उपयोगी कार्य कर सकती है। इस परिषद् का कार्य केन्द्र तथा राज्यों के आपसी सम्बन्धों के सभी विषयों पर केन्द्रीय सरकार को परामर्श देना ही हो सकता है।

(xii) केन्द्रीय सरकार को राज्य के राज्यपाल पद पर नियुक्त करते समय सम्बन्धित राज्य के मन्त्रिमण्डल के दृष्टिकोण को ध्यान में रखना चाहिए।

(xiii) इस विषय पर उच्चस्तरीय विचार-विमर्श होना चाहिए कि राज्यों के वित्तीय साधनों में वृद्धि के लिए क्या किया जा सकता है। राज्यों के राजनीतिक अधिकारों की अपेक्षा राज्यों की वित्तीय शक्तियाँ एवं साधनों का प्रश्न अधिक महत्वपूर्ण है और राज्य सरकार के निरन्तर घाटे के बजट एवं आय के सिकुड़ते साधनों के परिप्रेक्ष्य में यह प्रश्न विचारणीय है कि इन्हें वित्तीय मुद्दता किस प्रकार प्रदान की जा सकती है। राज्यों की स्वायत्तता का प्रश्न महज राजनीतिक दृष्टि एवं आधार से परे राज्यों की प्रशासनिक जिम्मेदारी, जनहित के काम और विकास की दुरुहताएँ, आदि के सन्दर्भ में विचारणीय है।¹

सरकारिया आयोग की रिपोर्ट (अक्टूबर 1987)

केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के सम्पूर्ण ढाँचे पर विचार करने के लिए केन्द्रीय सरकार ने सरकारिया आयोग (मार्च 1983) को नियुक्त की।

तीन सदस्यीय सरकारिया आयोग ने अपनी एक सर्वसम्मति रिपोर्ट में कहा है कि राज्यों को अधिक अधिकार देने के लिए संविधान सशोधन की कोई आवश्यकता नहीं है, क्योंकि संविधान में पहले ही राज्यों को उनके क्षेत्र में अधिक स्वतन्त्रता देने का प्रावधान है।²

आयोग ने अपनी रिपोर्ट में इसके साथ यह भी कहा है कि केन्द्र राज्यों के विशेषाधिकार छीन रहा है, उनके क्षेत्र में दखल कर रहा है और विषयों की राज्य सूची को कम कर समवर्ती सूची का विस्तार कर संविधान का उल्लंघन कर रहा है। आयोग ने इस बात की पुष्टि में कई अधिसूचनाओं का उल्लेख किया है। उदाहरण के तौर पर केन्द्र ने शर्न-शर्न: 85 प्रतिशत उद्योग अपने हाथ में ले लिये हैं। जबकि संविधान लागू होने के प्रारम्भिक वर्षों में राज्यों को काफी

¹ रहमत बेगम . 'भारतीय संघ और राज्यों की स्वायत्तता', लोकतन्त्र समीक्षा (नयी दिल्ली), जनवरी-मार्च, 1977, पृ० 91-93।

² कुलदीप नायर . "सरकारिया आयोग की रिपोर्ट : संविधान में राज्यों को पहले ही अधिक स्वतन्त्रता", राजस्थान पत्रिका (जोधपुर), 6 दिसम्बर, 1987, पृ० 1।

अधिकार प्राप्त थे। संवैधानिक व्यवस्था विफल होने की आड़ लेकर केन्द्र ने जिस तरह धारा 356 के तहत राज्यों में समय-समय पर सत्ता प्राप्त की उसकी आयोग ने कड़ी आलोचना की है।

रिपोर्ट में कहा गया है कि इस समय राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू करने के लिए न तो केन्द्र जवान्देह है और न राज्यपाल जो अपने हाथ में शासन के अधिकार लेता है। आयोग ने सुझाव दिया है कि नियमों को संहिताबद्ध किया जाये, जो राज्यपालों को दिशा दे सके। आयोग ने सिफारिश की है कि अन्तर्राज्य परिषद गठित की जाये जिसका सविधान की धारा 263 में प्रावधान है। अन्तर्राज्य परिषद की सहायता के लिए एक स्थायी सचिवालय व कई स्थायी समितियाँ गठित की जायें ताकि केन्द्र व राज्यों के बीच निरन्तर सम्पर्क बना रहे।

सरकारिया आयोग के अनुसार, “सविधान के मूल स्वरूप में कोई प्रबल परिवर्तन न तो उचित है और न ही आवश्यक।”

निष्कर्ष

नये सन्तुलन की खोज—कमजोर केन्द्र विखराब को प्रोत्साहित करता है तथा दूसरी ओर कमजोर राज्यों के कारण केन्द्र में तानाशाही प्रवृत्तियों का घर रखने का खतरा भी है : आपातकाल का अनुभव इसका नाजा उदाहरण है जबकि राज्यों को आज्ञाकारी शिशुओं से बदतर बना दिया गया और केन्द्र द्वारा संवैधानिक शक्तियों के अपहरण पर राज्य सरकारें चूँ तक नहीं कर सकीं। अतः केन्द्र और राज्यों के बीच सम्बन्धों की एक सन्तुलनकारी स्थिति को अपनाये जाने की आवश्यकता है।

राज्यों की वित्तीय दुर्दशा ऐसी है कि राज्य सरकार अपने बलबूते पर कोई योजना चालू नहीं कर सकती और अकाल, सूखा व बाढ़ जैसे प्राकृतिक प्रकोपों का सामना करने के लिए केन्द्र से अनुनय-विनय करती हैं। हर छोटे-से काम के लिए मुख्यमन्त्रियों को बार-बार दिल्ली दरबार में हाजिरी देनी पड़ती है। राज्य विधानमण्डल द्वारा पारित प्रस्ताव राष्ट्रपति की स्वीकृति की प्रतीक्षा में पड़े रहते हैं।

राष्ट्रीय एकता व सुरक्षा की दृष्टि से केन्द्र के सशक्त होने की आवश्यकता निर्विवाद है तो जनहितकारी कार्यों के विस्तार तथा सेवाओं को क्षमतावान बनाने के लिए राज्यों की साधकारिता भी तर्कसंगत ठहरती है। अतः राज्यों की स्वायत्तता एवं उनके शासनाधिकार के विस्तार का प्रश्न वस्तुपरक कसौटी पर जाँचा व परखा जाये। इस प्रश्न पर विचार करते समय देश की स्थिति, अब तक का अनुभव एवं देशवासियों की आकांक्षा व आवश्यकताओं को आधार बनाया जाना चाहिए। भारत की संघात्मक व्यवस्था और केन्द्र-राज्य सम्बन्धों का सार्वधिक प्रमुख तथ्य यह है कि राज्यों को सशक्त बनाने का अर्थ केन्द्र को अशक्त बनाना नहीं है और केन्द्र-राज्य सम्बन्धों की कोई ऐसी समस्या नहीं है जो सविधान के वर्तमान ढाँचे में हल न की जा सके।

13

भारतीय संविधान का दर्शन : मौलिक अधिकार

[THE PHILOSOPHY OF THE CONSTITUTION :
FUNDAMENTAL RIGHTS]

मौलिक अधिकारों की आवश्यकता और महत्व

(NECESSITY AND IMPORTANCE OF FUNDAMENTAL RIGHTS)

व्यक्ति और राज्य के आपसी सम्बन्धों की समस्या सदैव से ही बहुत अधिक जटिल रही है और वर्तमान समय की प्रजातन्त्रीय व्यवस्था में इस समस्या ने विशेष महत्व प्राप्त कर लिया है। यदि एक ओर शान्ति तथा व्यवस्था बनाये रखने के लिए नागरिकों के जीवन पर राज्य का नियन्त्रण आवश्यक है तो दूसरी ओर राज्य की शक्ति पर भी कुछ ऐसी सीमाएँ लगा देना आवश्यक है जिससे राज्य मनमाने तरीके से आचरण करते हुए व्यक्तियों की स्वतन्त्रता और अधिकारों के विरुद्ध कार्य न कर सकें। मौलिक अधिकार व्यक्ति स्वातन्त्र्य और अधिकारों के हित में राज्य की शक्ति पर प्रतिबन्ध लगाने के श्रेष्ठ उपाय हैं।

फ्रांस की राज्य-क्रान्ति ने विश्व को 'स्वतन्त्रता, समानता और भ्रातृत्व' का सन्देश दिया था। क्रान्ति के उपरान्त फ्रांस की राष्ट्रीय सभा ने 1789 के नवीन संविधान में 'मानवीय अधिकारों की घोषणा' (Declaration of the Rights of Men) को शामिल करके नागरिकों के कुछ अधिकारों को सर्वैधानिक रूप देने की प्रथा प्रारम्भ की। इसके बाद संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान में 1791 में प्रथम दस संशोधनों द्वारा व्यक्तियों के अधिकारों को संविधान का अंग बनाया गया। ये संशोधन ही सामूहिक रूप से 'अधिकार-पत्र' (Bill of Right) कहलाये। इसका प्रभाव अन्य यूरोपियन राज्यों के संविधानों पर पड़ा। प्रथम महायुद्ध के बाद अनेक पुराने राज्यों और युद्ध के बाद स्थापित अनेक नवीन राज्यों के संविधानों में मौलिक अधिकारों का समावेश किया गया। इस सम्बन्ध में जर्मनी का वीमर संविधान तथा आयरलैण्ड का संविधान विशेष रूप से उल्लेखनीय है। द्वितीय महायुद्ध के काल में मौलिक अधिकारों का विचार और भी लोकप्रिय रहा और युद्ध के बाद भारत, बर्मा, जापान, आदि जिन देशों के संविधानों का निर्माण हुआ उन सभी में मौलिक अधिकारों का समावेश किया गया। 1945 में स्थापित अन्तर्राष्ट्रीय संगठन 'संयुक्त राष्ट्र सघ' के द्वारा भी 10 दिसम्बर, 1948 को 'मानवीय अधिकारों की सार्वभौमिक घोषणा' (Universal Declaration of Human Rights) के नाम से अन्तर्राष्ट्रीय अधिकार-पत्र स्वीकार किया गया। इस प्रकार मौलिक अधिकारों के विचार ने वर्तमान समय में एक सर्वमान्य धारणा का रूप ग्रहण कर लिया है।

मौलिक अधिकारों का महत्व

(IMPORTANCE OF FUNDAMENTAL RIGHTS)

संविधान के अन्तरंग भाग के रूप में मौलिक अधिकारों का बहुत अधिक महत्व है।

सर्वप्रथम, मौलिक अधिकार प्रजातन्त्र के आधार-स्तम्भ हैं। वे उन परिस्थितियों का निर्माण करते हैं जिनके आधार पर बहुमत की इच्छा निर्मित और क्रियान्वित होती है। वे इस दृष्टि से भी प्रजातन्त्र के लिए अनिवार्य हैं कि उनके द्वारा प्रत्येक व्यक्ति के पूर्ण शारीरिक, मानसिक और नैतिक विकास की सुरक्षा प्रदान की जाती है और उन आधारभूत स्वतन्त्रताओं तथा स्थितियों की व्यवस्था की जाती है जिनके बिना उचित रूप में नागरिक जीवन व्यतीत नहीं किया जा सकता। जी० एन० जोशी इस सम्बन्ध में लिखते हैं, “एक स्वतन्त्र प्रजातन्त्रात्मक देश में मौलिक अधिकार सामाजिक, धार्मिक और नागरिक जीवन के प्रभावदायक उपयोग के एकमात्र साधन हैं। इन अधिकारों के बिना प्रजातन्त्रात्मक सिद्धान्त लागू नहीं हो सकते और सर्वत्र ही बहुमत के अत्याचार का भय बना रहता है।”¹

द्वितीय, मौलिक अधिकार एक देश के राजनीतिक जीवन में एक दल विशेष की तानाशाही स्थापित होने से रोकने के लिए नितान्त आवश्यक हैं। इसमें सन्देह नहीं कि वर्तमान समय में निरंकुश राजाओं के व्यक्तिगत शासन का भय समाप्त हो गया है लेकिन प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में ‘बहुमत तानाशाही’ का भय बराबर बना हुआ है। मौलिक अधिकार शासकीय और बहुमत वर्ग के अत्याचारों से व्यक्ति की, विशेष रूप से अल्पसंख्यकों की, रक्षा करते हैं और इस प्रकार बहुमत के अत्याचारी शासन की आशंका को अन्त करते हैं।

तृतीय, मौलिक अधिकार व्यक्ति स्वातन्त्र्य और सामाजिक नियन्त्रण के बीच उचित सामंजस्य की स्थापना करते हैं। इनके द्वारा एक ओर तो व्यवस्थापिका और कार्यपालिका को कानून द्वारा निश्चित सीमाओं में रहने के लिए बाध्य किया जाता है और दूसरी तरफ नागरिकों को शासन के स्वेच्छाचारी संचालन के विरुद्ध जनमत के निर्माण हेतु उचित अवसर प्रदान किये जाते हैं।

जब मौलिक अधिकारों को वैधानिक रूप से स्थिर कर दिया जाता है तो उनके महत्व और सम्मान में अधिक वृद्धि हो जाती है। इससे उन्हें साधारण कानून से अधिक उच्च स्थान और पवित्रता प्राप्त हो जाती है। इससे वे अनुल्लंघनीय बन जाते हैं और विधायी, कार्यपालिका व न्यायिक सत्ता के लिए उनका पालन आवश्यक हो जाता है।

इस प्रकार मौलिक अधिकार नागरिकों को न्याय और उचित व्यवहार की सुरक्षा प्रदान करते हैं और राज्य के बढ़ते हुए हस्तक्षेप तथा व्यक्ति की स्वतन्त्रता के बीच सन्तुलन स्थापित करते हैं। नागरिकों के मौलिक अधिकार मानवीय स्वतन्त्रता के मापदण्ड और संरक्षक दोनों ही हैं। इस कारण उनका अपना मनोवैज्ञानिक महत्व है। आज के युग में कोई राजनीतिक दार्शनिक उनकी अपेक्षा नहीं कर सकता।²

भारतीय संविधान में मौलिक अधिकारों के उल्लेख की आवश्यकता (NECESSITY FOR THE PROVISION OF FUNDAMENTAL RIGHTS IN INDIAN CONSTITUTION)

संविधान में मौलिक अधिकारों के उल्लेख की उपयोगिता एक विवादपूर्ण विषय है। इस सम्बन्ध में सर आइवर जैनरज, डायसी और कुछ दूसरे ब्रिटिश लेखकों का विचार है कि संविधान में मौलिक अधिकारों का उल्लेख न केवल अनुचित वरन् कठिन स्थिति पैदा करने वाला भी होता है। व्यवहार में ब्रिटेन, आस्ट्रेलिया, दक्षिण अफ्रीका और स्विट्जरलैंड, आदि देशों के संविधानों में नागरिकों के मौलिक अधिकारों का कोई उल्लेख नहीं है किन्तु भारतीय संविधान में ब्रिटेन, आदि देशों के संविधान का अनुसरण न करते हुए विस्तृत अधिकार-पत्र की व्यवस्था

¹ G. N. Joshi : *The Constitution of India*, p. 63

² *The Leader Constitutional Supplement*, 18th Jan., 1950.

की गयी है। वास्तव में, संविधान में इस मार्ग को अपनाया जाना स्वाभाविक भी था और अनिवार्य भी। ब्रिटेन और स्विट्जरलैंड, आदि देशों में वैधानिक परम्पराओं और राजनीतिक जागरूकता का उच्च स्तर है और इस कारण संविधान में किसी प्रकार के अधिकारों का उल्लेख न होने पर भी नागरिकों द्वारा लगभग सभी नागरिक स्वतन्त्रताओं और अधिकारों का उपभोग किया जाता है, किन्तु वर्तमान स्थिति में भारत में इन दोनों ही बातों का अभाव होने के कारण संविधान में अधिकारों के उल्लेख के बिना व्यवहार में अधिकारों के उपयोग की आशा नहीं की जा सकती है।

इसके अलावा भारतीय संविधान सभा के सदस्यों ने ब्रिटिश शासन के अत्याचार प्रत्यक्ष रूप में देखे थे और बहुतों के द्वारा इन अत्याचारों की भयानकता स्वयं अनुभव की गयी थी। ऐसी स्थिति में स्वाभाविक रूप से उनके द्वारा यह सोचा गया कि ऐसी व्यवस्था स्थापित कर दी जानी चाहिए, जिसमें शासन अब जनता पर इस प्रकार के अत्याचार न कर सके। भारत में प्रजातन्त्र नया-नया ही स्थापित किया जा रहा था और इस कारण भी नागरिकों के अधिकारों को विधानमण्डल की इच्छा पर छोड़ना उचित नहीं समझा गया। इस सम्बन्ध में डॉ० अम्बेडकर ने भारतीय संविधान सभा में कहा था, “भारत में इन अधिकारों को विधानमण्डल या सरकार की इच्छा पर छोड़ देना उचित नहीं था क्योंकि भारत में लोकतन्त्र अब तक पूर्ण रूप से पनप नहीं पाया है, इसलिए इन अधिकारों को संविधान में रख दिया गया।”¹

मौलिक अधिकार का अर्थ

(MEANING OF FUNDAMENTAL RIGHTS)

वे अधिकार जो व्यक्ति के जीवन के लिए मौलिक तथा अनिवार्य होने के कारण संविधान द्वारा नागरिकों को प्रदान किये जाते हैं और जिन अधिकारों में राज्य द्वारा भी हस्तक्षेप नहीं किया जा सकता, मौलिक अधिकार कहलाते हैं।

व्यक्ति के इन अधिकारों को निम्न आधारों पर मौलिक अधिकार कहा जाता है—प्रथम, व्यक्ति के पूर्ण मानसिक, भौतिक और नैतिक विकास के लिए ये अधिकार बहुत आवश्यक हैं। इनके अभाव में उनके व्यक्तित्व का विकास रुक जायेगा। इसलिए लोकतन्त्रात्मक राज्य में प्रत्येक नागरिक को बिना किसी भेदभाव के मौलिक अधिकार प्रदान किये जाते हैं। इन अधिकारों को मौलिक कहने का द्वितीय कारण यह है कि उन्हे देश की मौलिक विधि अर्थात् संविधान में स्थान दिया जाता है और साधारणतया सर्वेधानिक सशोधन प्रक्रिया के अलावा इनमें और किसी प्रकार से परिवर्तन नहीं किया जा सकता है। गोपालन बनाम मद्रास राज्य के विवाद में मुख्य न्यायाधीश पातजलि शास्त्री ने कहा था, “मौलिक अधिकारों की मुख्य विशेषता यह है कि वे राज्य द्वारा पारित विधियों से ऊपर हैं।”² तृतीय, मौलिक अधिकार साधारणतया अनुल्लंघनीय हैं अर्थात् व्यवस्थापिका, कार्यपालिका या बहुमत दल द्वारा उनका अतिक्रमण नहीं किया जा सकता है। चतुर्थ, मौलिक अधिकार न्याययोग्य (Justiciable) होते हैं अर्थात् न्यायपालिका इन अधिकारों की रक्षा के लिए सभी आवश्यक कदम उठा सकती है।

मौलिक अधिकार की व्यवस्था भारतीय संविधान की सर्वाधिक प्रमुख व्यवस्थाओं में से एक है।

¹ “Democracy in India is only a top dressing on the Indian soil which is essentially undemocratic. In the circumstance, it is wiser not to trust the legislature to prescribe the form of administration. This is the justification for incorporating them in the constitution.”
—Dr. Ambedkar

² “Permanent characteristic of state made laws is the hallmark of Fundamental Rights.”
—Justice Patanjali Shastri.

भारतीय संविधान के अधिकार-पत्र की विशेषताएँ

(SALIENT FEATURES OF INDIAN BILL OF RIGHTS)

यद्यपि मौलिक अधिकारों के सम्बन्ध में भारतीय संविधान द्वारा संयुक्त राज्य अमरीका और अन्य आधुनिक संविधानों से प्रेरणा ली गयी है लेकिन भारतीय संविधान का अधिकार-पत्र अधिकारों और उनसे सम्बद्ध व्यवस्था के सम्बन्ध में वैसे ही नहीं है जैसे कि अन्य संविधानों के अधिकार-पत्र हैं। भारतीय संविधान के अधिकार-पत्र की कुछ प्रमुख विशेषताएँ इस प्रकार हैं :

(1) सर्वाधिक विस्तृत अधिकार-पत्र (Most Comprehensive Bill of Rights)—

भारतीय संविधान का तृतीय भाग जिसमें मौलिक अधिकारों का विवेचन किया गया है, विश्व के अन्य किसी भी संविधान में दिये गये अधिकार-पत्र से विस्तृत है। मौलिक अधिकार के सम्बन्ध में संविधान के कुल 23 अनुच्छेद (अनुच्छेद 12 से 30 और 32 से 35) हैं और इनमें से कुछ अनुच्छेद तो असाधारण रूप से लम्बे हैं। उदाहरण के लिए, संविधान के 19वें अनुच्छेद के मूल रूप में 450 शब्द थे, अब तक हुए संशोधनों से इसके आकार में वृद्धि हो गयी। अधिकार-पत्र के इतने अधिक व्यापक होने का एक प्रमुख कारण यह रहा है कि प्रत्येक अधिकार के साथ प्रतिबन्धों की भी व्यवस्था की गयी है। मौलिक अधिकारों के सम्बन्ध में पूर्ण और स्पष्ट व्यवस्था के प्रयास में ही अधिकार-पत्र इतना विस्तृत हो गया है।

(2) मौलिक अधिकार व्यावहारिकता पर आधारित (Fundamental Rights based on Pragmatism)—भारतीय संविधान द्वारा प्रदत्त मौलिक अधिकार कोरे सिद्धान्तों की अपेक्षा वास्तविकता पर आधारित और सम्पूर्ण समाज के लिए उपयोगी हैं। उदाहरण के लिए, सभी व्यक्तियों हेतु समानता के अधिकार को स्वीकार करते हुए भी पिछड़े हुए और दलित वर्गों के विकास के लिए संविधान में विशेष व्यवस्थाएँ की गयी हैं, शिक्षा और संस्कृति की स्वतन्त्रता के अधिकार के अन्तर्गत अल्पसंख्यकों के शिक्षा और भाषा सम्बन्धी हितों की रक्षा का प्रबन्ध किया गया है और धार्मिक स्वतन्त्रता के अधिकार की व्यवस्था इस दृष्टिकोण से की गयी है कि समाज में धार्मिक सहिष्णुता को प्रोत्साहन मिले।

(3) मौलिक अधिकार सीमित हैं, निरंकुश नहीं (Fundamental Rights are Limited, not Absolute)—भारतीय संविधान द्वारा प्रदान किये गये मौलिक अधिकार असीमित नहीं हैं वरन् संविधान के द्वारा ही उन पर प्रतिबन्ध भी लगा दिये गये हैं। इस सम्बन्ध में भारतीय संविधान और अमरीकी संविधान में अन्तर यह है कि अमरीकी संविधान में मौलिक अधिकारों पर कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाये गये हैं, लेकिन सर्वोच्च न्यायालय ने पुलिस शक्ति (police force) के सिद्धान्त के आधार पर राज्य को सामान्य हित में मौलिक अधिकारों पर आवश्यक और उचित नियन्त्रण लगाने की शक्ति दे दी है। इस प्रकार अन्तिम रूप में भारतीय संविधान और अमरीकी संविधान में कोई अन्तर नहीं है। भारतीय संविधान द्वारा जो कार्य प्रत्यक्ष रूप से किया गया है अमरीकी संविधान द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से किया गया है।

(4) प्राकृतिक या अगणित अधिकारों के लिए कोई स्थान नहीं (No Place for Natural or Unenumerated Rights)—भारतीय संविधान के अन्तर्गत प्राकृतिक या अगणित अधिकारों के लिए कोई स्थान नहीं है और संविधान केवल उन्हीं अधिकारों को स्वीकार करता है जिनका वर्णन संविधान के तीसरे भाग में किया गया है। इस सम्बन्ध में अमरीकी संविधान की स्थिति भिन्न है। अमरीकी संविधान के नवम् संशोधन में उल्लेख है कि "संविधान में कुछ अधिकारों को शामिल कर देने का यह अर्थ नहीं लिया जाना चाहिए कि अन्य अधिकार जिन पर सभी का स्वाभिमूर्त्य है, अपेक्षित अथवा अमान्य होंगे।" इसके आधार पर अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय ने यह शक्ति प्राप्त कर ली है कि संविधान में वर्णित अधिकारों के अलावा भी मानव जीवन के

लिए आवश्यक समझे जाने वाले अन्य अधिकारों को लागू करा सकता है। भारतीय संविधान में अगणित अधिकारों के लिए कोई स्थान नहीं है और सर्वोच्च न्यायालय संविधान में उल्लिखित अधिकारों के अलावा अन्य अधिकारों को लागू करने की कार्यवाही नहीं कर सकता।

(5) मौलिक अधिकारों की रक्षा की व्यवस्था (Provision for the Protection of Fundamental Rights)—भारतीय संविधान में वर्णित मौलिक अधिकार केवल कागजी प्रति-ज्ञाएँ मात्र नहीं हैं। वे पूर्ण वैधानिक अधिकार हैं और संविधान ने न्यायालयों को आज्ञा दी है कि वे देखें कि नागरिकों के मौलिक अधिकारों का हनन न होने पाये। संविधान के अनुच्छेद 32 के अन्तर्गत नागरिक अपने अधिकारों की रक्षा के लिए सर्वोच्च न्यायालय या उच्च न्यायालयों की शरण ले सकता है और न्यायपालिका, व्यवस्थापिका या कार्यपालिका के ऐसे सभी कानूनों और कार्यों को अवैधानिक घोषित कर देगी जो मौलिक अधिकारों को अनुचित रूप से प्रतिबन्धित करते हैं। संविधान के द्वारा अधिकारों की रक्षा के लिए जिस प्रकार के उपचारों की व्यवस्था की गयी है, वे पर्याप्त प्रभावशाली और महत्वपूर्ण हैं।

भारत में मौलिक अधिकारों की मांग (Demands for Fundamental Rights in India)

मौलिक अधिकारों के विचार का सूत्रपात सन् 1215 में इंग्लैण्ड के मेग्ना कार्टा में हुआ। भारत में मौलिक अधिकारों की घोषणा के लिए सबसे पहले सन् 1895 में मांग की गयी।¹ भागत में अंग्रेजी राज्य का स्वरूप पूर्णतः स्वेच्छाचारी था। अपनी इस स्वेच्छाचारी प्रवृत्ति के कारण अंग्रेजी सरकार लोगों पर मुकदमा चलाये बिना उन्हें नजरबन्द कर देती थी। सरकार के इन अत्याचारों की प्रतिक्रियास्वरूप स्वाधीनता आन्दोलन के नेताओं ने प्रारम्भ से ही नागरिकों के मूल अधिकारों पर जोर देना शुरू कर दिया था। दैहिक स्वतन्त्रता, जीवन रक्षा के अधिकार, आदि कुछ ऐसे अधिकार थे जिन्हें धीरे-धीरे ब्रिटिश संसद ने भारतीय शासन के सन्दर्भ में मान्यता दी थी।²

1915 में श्रीमती एनी बेसेन्ट द्वारा प्रवर्तित भारतीय संविधान विधेयक या 'होमरूल विधेयक' में मूल अधिकारों की मांग प्रस्तुत की गयी। 1925 में 'दि कॉमनवेल्थ ऑफ इण्डिया बिल' में अधिकारों की भी घोषणा निहित थी। भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने 1927 में 'मद्रास अधिवेशन' में एक संकल्प पारित कर निर्धारित किया कि भारत के भावी संविधान का आधार मूल अधिकारों की घोषणा होनी चाहिए। संकल्प में इस बात पर जोर दिया गया कि "आम जनता के घोषण को समाप्त करने के लिए राजनीतिक स्वाधीनता में झूठों भर रहे करोड़ों लोगों की वास्तविक आर्थिक स्वाधीनता को अवश्य स्वीकार किया जाना चाहिए।" सर्वदल सम्मेलन द्वारा नियुक्त नेहरू समिति (1928) ने जिस भावी संविधान की सन्तुति की थी, उसमें मौलिक अधिकार निहित थे। मार्च 1931 के कराँची अधिवेशन में कांग्रेस ने मूल अधिकारों की मांग को दोहराया। एक संकल्प में कहा गया कि "स्वाधीन भारत के किसी भी संविधान को मौलिक अधिकारों की गारण्टी देनी चाहिए।" इन अधिकारों में संगठन बनाने की स्वाधीनता, अभिव्यक्ति और समाचार-पत्र निकालने की स्वाधीनता, स्वतन्त्र व्यवसाय तथा धर्म अपनाने की स्वाधीनता, लिंग के किसी बन्धन के बिना सभी नागरिकों के बराबर अधिकार और दायित्व, वैयक्तिक स्वाधीनता, आदि शामिल होनी चाहिए। सन् 1946 में ब्रिटिश कैबिनेट मिशन ने इस बात को स्वीकार किया कि भारत के संविधान में मौलिक अधिकारों की लिखित गारण्टी देना आवश्यक है। कैबिनेट

¹ डॉ० एस० पी० साठे : जवाहर लाल नेहरू तथा मौलिक अधिकार : 'संसदीय पत्रिका', अप्रैल-जून 1975, पृ० 10।

² विश्व प्रकाश गुप्त : 'लोकतन्त्र समीक्षा', जनवरी-मार्च 1960, पृ० 140।

मिशन ने अन्य बातों के साथ-साथ मौलिक अधिकारों पर भी रिपोर्ट देने के लिए एक सलाहकार समिति की गठन की सिफारिश की।

संविधान सभा में मौलिक अधिकार (Fundamental Rights in the Constituent Assembly)

22 जनवरी, 1947 को संविधान सभा ने 'उद्देश्य प्रस्ताव' स्वीकार किया। 'उद्देश्य प्रस्ताव' स्वीकार करने के दो दिन बाद संविधान सभा में अल्पसंख्यकों, मौलिक अधिकारों और क्वाइली क्षेत्रों के सम्बन्ध में प्रतिवेदन देने के लिए परामर्श समिति की नियुक्ति की गयी। परामर्श समिति ने 27 फरवरी, 1947 को पाँच उपसमितियों की नियुक्ति की जिनमें से एक मूल अधिकारों के सम्बन्ध में थी। मौलिक अधिकारों सम्बन्धी उपसमिति की 27 फरवरी, 1947 को बैठक हुई और उसने संवैधानिक परामर्शदाता वी० एन० राव के द्वारा प्रस्तुत किये गये प्रस्तावों पर विचार किया। इन प्रस्तावों पर मौलिक अधिकारों को दो श्रेणियों—वाद सापेक्ष तथा वाद निरपेक्ष में बाँटा गया था। उपसमिति के अनेक सदस्य वी० एन० राव के प्रस्तावों के विरुद्ध थे किन्तु अन्त में उन्होंने उनकी योजना स्वीकार कर ली। मौलिक अधिकारों से सम्बन्धित इस उपसमिति के सदस्य थे—जे० वी० कृपलानी, मीनू मसानी, के० टी० शाह, अल्लादि कृष्णास्वामी अय्यर, के० एम० मुन्शी, सरदार हरनामसिंह, मौलाना आजाद, डॉ० अम्बेडकर, हंसा मेहता, सरदार पटेल, के० एम० पन्निकर तथा राजकुमारी अमृतकौर, आदि।

संविधान सभा में मौलिक अधिकारों के बारे में खुलकर वाद-विवाद हुआ। जब अनुच्छेद 22 में एक बन्दी बनाये गये व्यक्ति को कुछ संवैधानिक अधिकार दिये गये और साथ ही निवारक नजरबन्दी की भी व्यवस्था की गयी तो बक्षी टेकचन्द ने इसे निरंकुशता का प्रपत्र कहा। पण्डित ठाकुरदास ने इसे संविधान सभा की एक महान् असफलता घोषित किया। अल्लादि कृष्णास्वामी अय्यर तथा डॉ० अम्बेडकर ने इन प्रावधानों का प्रबल समर्थन किया। धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार भी बहुचर्चित रहा। संविधान में यह तर्क उपस्थित किया गया कि धार्मिक स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति और धर्मनिरपेक्ष राज्य की धारणा—ये दोनों परस्पर विरोधी विचारधाराएँ हैं। एच० बी० कामठ ने कहा कि "जब मैं यह कहता हूँ कि राज्य किसी धर्मविशेष के साथ सम्बन्ध न रखे तो उसका यह अर्थ कदापि नहीं कि राज्य धर्मरहित या धर्मविरोधी हो जाय।" डॉ० अम्बेडकर ने कहा कि "धर्मनिरपेक्ष राज्य का यह अर्थ नहीं कि हम लोगों की धार्मिक भावनाओं की ओर ध्यान नहीं देंगे।"

डॉ० अम्बेडकर ने संविधान के मूल अधिकारों सम्बन्धी भाग को 'सर्वाधिक विवादास्पद एवं आलोचित' भाग कहा था। संविधान सभा ने इसके विचार पर 38 दिन लगाये थे। अन्त में संविधान सभा ने मूल अधिकारों को सात श्रेणियों में स्वीकार किया था। जब संविधान सभा ने मूल अधिकारों की व्यवस्था की तो वह अमरीकी संविधान के 'बिल ऑफ राइट्स', संयुक्त राष्ट्र संघ द्वारा पारित 'मानवीय अधिकारों के सार्वभौमिक घोषणा-पत्र' (Universal Declaration of Human Rights) तथा 'फ्रांसीसी मानव अधिकारों की घोषणा' से अवश्य प्रभावित हुई।

संविधान द्वारा प्रदत्त मौलिक अधिकार

(FUNDAMENTAL RIGHTS GRANTED BY THE CONSTITUTION)

भारतीय संविधान द्वारा भारतीय नागरिकों को 7 मौलिक अधिकार प्रदान किये गये थे किन्तु 44वें संवैधानिक संशोधन (1979) द्वारा सम्पत्ति के अधिकार को मौलिक अधिकार के रूप में समाप्त कर दिया गया है। अब सम्पत्ति का अधिकार केवल एक कानूनी अधिकार (Legal right) के रूप में है। इस प्रकार अब भारतीय नागरिकों को अब 6 अधिकार प्राप्त हैं।

(1) समानता का अधिकार, (2) स्वतन्त्रता का अधिकार, (3) शोषण के विरुद्ध अधिकार, (4) धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार, (5) संस्कृति तथा शिक्षा सम्बन्धी अधिकार, (6) सर्वैधानिक उपचारों का अधिकार ।

(1) समानता का अधिकार (अनुच्छेद 14-18) (Right to Equality)

समानता का अधिकार प्रजातन्त्र का आधार-स्तम्भ है, अतः भारतीय संविधान द्वारा सभी व्यक्तियों को कानून के समक्ष समानता, राज्य के अधीन नौकरियों का समान अवसर और सामाजिक समानता प्रदान की गयी है एवं समानता की स्थापना के लिए उपाधियों का निषेध किया गया है ।

कानून के समक्ष समानता (अनुच्छेद 14) (Equality before the Law)—अनुच्छेद 14 के अनुसार भारत के राज्य-क्षेत्र में राज्य किसी भी व्यक्ति को कानून के समक्ष समानता या कानून के समान संरक्षण से वंचित नहीं करेगा । अनुच्छेद के प्रथम भाग के शब्द 'कानून के समक्ष समानता' ब्रिटिश सामान्य विधि की देन है और इसके द्वारा राज्य पर यह बन्धन लगाया गया है कि वह सभी व्यक्तियों के लिए एक-सा कानून बनायेगा तथा उन्हें एक समान लागू करेगा । सर आइवर जैनिंग के अनुसार इसका अर्थ यह है कि "समान परिस्थितियों में सभी व्यक्तियों के साथ कानून का व्यवहार एक-सा होना चाहिए ।" 'कानून का समान संरक्षण', वाक्य अमरीकी संविधान से लिया गया है और इसका तात्पर्य यह है कि अपने अधिकारों की रक्षा के लिए प्रत्येक व्यक्ति समान रूप से न्यायालय की शरण ले सकता है ।

कानून के समक्ष समानता का तात्पर्य यह नहीं है कि औचित्यपूर्ण आधार पर और कानून द्वारा मान्य किसी भेदभाव की भी व्यवस्था नहीं की जा सकती है । यदि कानून पर लगाने के सम्बन्ध में धनी और गरीब में और सुविधाएँ प्रदान करने में स्त्रियों और पुरुषों में भेद करता है तो इसे कानून के समक्ष समानता का उल्लंघन नहीं कहा जा सकता ।

धर्म, नस्ल, जाति, लिंग या जन्म-स्थान के आधार पर भेदभाव का निषेध (अनुच्छेद 15) (Prohibition of Discrimination on Grounds of Religion, Race, Caste, Sex or Place of Birth)—कानून के समक्ष समानता के साथ-साथ अनुच्छेद 15 में कहा गया है कि "राज्य के द्वारा धर्म, मूलवंश, जाति, लिंग, जन्म-स्थान, आदि के आधार पर नागरिकों के प्रति जीवन के किसी क्षेत्र में भेदभाव नहीं किया जायेगा ।" कानून के द्वारा निश्चित किया गया है कि सब नागरिकों के साथ दुकानों, होटलों तथा सार्वजनिक स्थानों जैसे, कुओं, तालाबों, स्नानगृहों, सड़कों, आदि पर किसी भी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जायेगा ।

राज्य के अधीन नौकरियों का समान अवसर (अनुच्छेद 16) (Equality of Opportunity in Matters of Public Employment)—अनुच्छेद 16 के अनुसार, "सब नागरिकों को सरकारी पद पर नियुक्ति के समान अवसर प्राप्त होंगे और इस सम्बन्ध में केवल धर्म, मूलवंश, जाति, लिंग या जन्म-स्थान या इनमें से किसी के आधार पर सरकारी नौकरी या पद प्रदान करने में भेदभाव नहीं किया जायेगा ।" इसके अन्तर्गत राज्य को यह अधिकार है कि वह राजकीय सेवाओं के लिए आदर्शक योग्यताएँ निर्धारित कर दे । ससद कानून द्वारा सच में सम्मिलित राज्यों को अधिकार दे सकती है कि वे उस पद के ज़म्मीदवार के लिए उस राज्य का निवासी होना आवश्यक ठहरा दें । इसी प्रकार मेवाओं में पिछड़े हुए वर्गों के लिए स्थान सुरक्षित रखे जा सकते हैं ।

अस्पृश्यता का निषेध (अनुच्छेद 17) (Abolition of Untouchability)—सामाजिक समानता को और अधिक पूर्णता देने के लिए अस्पृश्यता का निषेध किया गया है । अनुच्छेद 17 में कहा गया है कि "अस्पृश्यता से उत्पन्न किसी अयोग्यता का लागू करना एक दण्डनीय अपराध होगा ।" हिन्दू समाज से अस्पृश्यता के विषय को समाप्त करने के लिए ससद के द्वारा 1955 में

‘अस्पृश्यता अपराध अधिनियम’ (Untouchability Offences Act) पारित किया गया है जो पूरे भारत पर लागू होता है। इस कानून के अनुसार अस्पृश्यता एक दण्डनीय अपराध घोषित किया गया है।

उपाधियों का निषेध (अनुच्छेद 18) (Abolition of Titles)—ब्रिटिश शासनकाल में सम्पत्ति, आदि के आधार पर उपाधियाँ प्रदान की जाती थी, जो सामाजिक जीवन में भेद उत्पन्न करती थी। अतः नवीन संविधान में इनका निषेध कर दिया गया है। अनुच्छेद 18 में व्यवस्था की गयी है कि “सेना अथवा विद्या सम्बन्धी उपाधियों के अलावा राज्य अन्य कोई उपाधियाँ प्रदान नहीं कर सकता।” इसके साथ ही भारतवर्ष का कोई नागरिक बिना राष्ट्रपति की आज्ञा के विदेशी राज्य से भी कोई उपाधि स्वीकार नहीं कर सकता।

अनुच्छेद 18 की उपर्युक्त व्यवस्था के बावजूद भारत में 1950 से ही भारत रत्न, पद्म विभूषण, पद्म भूषण और पद्म श्री, आदि उपाधियाँ भारत सरकार द्वारा प्रदान की जाती थी। मार्च 1977 में जनता पार्टी की सरकार के गठन के बाद महान्यायाधीश ने परामर्श दिया कि ये उपाधियाँ अनुच्छेद 18 की धारा 1, 2 और 3 के शब्दों तथा भावना के अनुरूप नहीं हैं। अतः जुलाई 1977 में संसद द्वारा एक विधेयक पारित कर इन उपाधियों को समाप्त कर दिया गया। 1980 में राजनीतिक स्थिति में पुनः परिवर्तन के साथ संसद के द्वारा एक प्रस्ताव पारित कर पुनः इस प्रकार की उपाधियाँ प्रदान करना आरम्भ कर दिया गया है।

(2) स्वतन्त्रता का अधिकार (Right of Freedom) (अनुच्छेद 19-22)

भारतीय संविधान का उद्देश्य विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास, धर्म और उपासना की स्वाधीनता सुनिश्चित करना है, अतः संविधान के द्वारा नागरिकों को विविध स्वतन्त्रताएँ प्रदान की गयी हैं। इस सम्बन्ध में अनुच्छेद 19 सबसे अधिक महत्वपूर्ण है।¹

मूल संविधान के अनुच्छेद 19 द्वारा नागरिकों को 7 स्वतन्त्रताएँ प्रदान की गयी थी और इनमें छठी स्वतन्त्रता ‘सम्पत्ति की स्वतन्त्रता’ थी। 44वें संवैधानिक संशोधन द्वारा सम्पत्ति के मौलिक अधिकार के साथ-साथ ‘सम्पत्ति की स्वतन्त्रता’ भी समाप्त कर दी गयी है और अब नागरिकों को 6 स्वतन्त्रताएँ ही प्राप्त हैं।

विचार और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता (Freedom of Speech and Expression)—भारत के सभी नागरिकों को विचार करने, भाषण देने और अपने तथा अन्य व्यक्तियों के विचारों के प्रकार की स्वतन्त्रता प्राप्त है। प्रेस भी विचारों के प्रचार का एक साधन होने के कारण इसी में प्रेस की स्वतन्त्रता भी शामिल है। मूल संविधान में विचार और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता का क्षेत्र बहुत व्यापक था और अपमान लेख तथा वचन, न्यायालय अपमान, शिष्टाचार या सदाचार पर आघात और राज्य की सुरक्षा के हित में ही इसे सीमित किया जा सकता था। रमेश थापर बनाम मद्रास राज्य के विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी व्याख्या में कहा है कि “अपराध के लिए उत्तेजित करने और सार्वजनिक व्यवस्था भंग करने के कामों को उपर्युक्त व्यवस्था के अन्तर्गत प्रतिबन्धित नहीं किया जा सकता।” अतः संविधान के ‘प्रथम संशोधन अधिनियम, 1951’ द्वारा विचार और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता को और सीमित कर दिया गया और अब राज्य जिन आधारों पर विचार और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता पर युक्ति-युक्त प्रतिबन्ध लगा सकता है, वे इस प्रकार हैं—राज्यों की सुरक्षा, विदेशी राज्यों से मित्रतापूर्ण सम्बन्ध, सार्वजनिक व्यवस्था, शिष्टाचार या सदाचार, न्यायालय अपमान, मानहानि या अपराध के लिए उत्तेजित करना। 1963 के 16वें संशोधन द्वारा स्वतन्त्रता पर एक और प्रतिबन्ध लगा दिया गया है। अब यदि कोई

¹ अनुच्छेद 19 द्वारा प्रदत्त अधिकार केवल ‘नागरिकों’ को ही प्राप्त है, किसी विदेशी को नहीं।

व्यक्ति भारत से उसके किसी भाग को अलग करवाने का प्रचार करे, तो राज्य के द्वारा उसको विचार और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता को सीमित किया जा सकता है।

सक्षेप में, अनुच्छेद 19 (2) में निम्नलिखित आधारों का उल्लेख है जिनके आधार पर नागरिकों की वाक् और अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता पर निर्वन्धन लगाये जा सकते हैं :

1. राज्य की सुरक्षा;
2. विदेशी राज्यों के साथ मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों के हित में,
3. लोक व्यवस्था (Public order),
4. शिष्टाचार या सदाचार के हित में (Decency or Morality),
5. न्यायालय अपमान (Contempt of Court);
6. मानहानि;
7. अपराध के लिए उत्तेजित करना (Incitement to an offence);
8. भारत की प्रभुता एवं अखण्डता।

प्रेस भी विचार और अभिव्यक्ति का ही एक साधन है। आपातकाल में प्रेस द्वारा संसद और राज्य विधानमण्डलों की कार्यवाहियों के प्रकाशन पर रोक लगा दी गयी थी, अब 44वें संवैधानिक संशोधन द्वारा व्यवस्था की गयी है कि प्रेस संसद तथा राज्य विधानमण्डलों की कार्यवाही के प्रकाशन के सम्बन्ध में पूर्ण स्वतन्त्र है और राज्य के द्वारा इस सम्बन्ध में प्रेस पर प्रतिबन्ध नहीं लगाया जा सकेगा। "बम्बई उच्च न्यायालय की एकल पीठ ने जून, 1988 में एक ऐतिहासिक निर्णय देते हुए कहा है कि "अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता का अधिकार दूरदर्शन पर भी लागू होता है।" न्यायमूर्ति ने अपने निर्णय में कहा, "दूरदर्शन पर दिखाये जाने वाले कार्यक्रमों में यदि बिना किसी कानूनी आधार के कोई काट-छाँट की जाय, तो इस प्रकार की कार्यवाही को अवैध घोषित किया जा सकता है।"¹

हड़ताल करने का अधिकार अनुच्छेद 19 (1) (क) के अन्तर्गत कोई मूल अधिकार नहीं है; अतएव किसी भी व्यक्ति को हड़ताल करने से रोका जा सकता है। प्रदर्शन जब हड़ताल का रूप धारण कर लेता है तो वह विचारों के अभिव्यक्त करने का साधन मात्र नहीं रह जाता है।

अस्त्र-शस्त्र रहित तथा शान्तिपूर्वक सम्मेलन की स्वतन्त्रता (Freedom to Assemble Peaceably and without Arms)—व्यक्तियों द्वारा अपने विचारों के प्रचार के लिए शान्तिपूर्वक और बिना किसी शस्त्रों के सभा या सम्मेलन किया जा सकता है तथा उनके द्वारा जुलूस या प्रदर्शन का आयोजन भी किया जा सकता है। यह स्वतन्त्रता भी असीमित नहीं है और राज्यों के द्वारा सार्वजनिक सुरक्षा के हित में इस स्वतन्त्रता को सीमित किया जा सकता है।

समुदाय और संघ के निर्माण की स्वतन्त्रता (Freedom to form Association and Unions)—संविधान के द्वारा सभी नागरिकों को समुदायों और संघ के निर्माण की स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है, परन्तु यह स्वतन्त्रता भी उन प्रतिबन्धों के अधीन है, जिन्हें राज्य साधारण जनता के हितों को ध्यान में रखते हुए लगा सकता है। इस स्वतन्त्रता की आड़ में व्यक्ति ऐसे समुदायों का निर्माण नहीं कर सकता जो पड़ोस करें अथवा शान्ति और व्यवस्था को भंग करें।

भारत राज्य क्षेत्र में अबाध भ्रमण की स्वतन्त्रता (Freedom to Move Freely throughout the Territory of India)—भारत के सभी नागरिक बिना किसी प्रतिबन्ध या विशेष अधिकार-पत्र के सम्पूर्ण भारत के क्षेत्र में घूम सकते हैं। इस अधिकार पर राज्य सामान्य जनता के हित और अनुसूचित जातियों के हित में उचित प्रतिबन्ध लगा सकता है।

¹ The Times of India, 28 June, 1988.

भारत राज्य क्षेत्र में अबाध निवास की स्वतन्त्रता (Freedom to Reside and Settle in any Part of the Territory)—भारत के सभी नागरिक अपनी इच्छानुसार स्थायी या अस्थायी रूप से भारत में किसी भी स्थान पर बस सकते हैं। भ्रमण और निवास के सम्बन्ध में संविधान द्वारा की गयी यह व्यवस्था इकहरी नागरिकता के नितान्त अनुरूप है, किन्तु राज्य के द्वारा सामान्य जनता के हित और अनुसूचित जातियों के हित में इस पर उचित प्रतिबन्ध लगाया जा सकता है।

वृत्ति, उपजीविका या कारोबार की स्वतन्त्रता (Freedom to Practice any Profession or to Carry on any Occupation, Trade or Business)—संविधान ने सभी नागरिकों को वृत्ति, उपजीविका, व्यापार अथवा व्यवसाय की स्वतन्त्रता प्रदान की है, किन्तु राज्य जनता के हित में इन स्वतन्त्रताओं पर उचित प्रतिबन्ध लगा सकता है। राज्य किन्हीं व्यवसायों को दूर करने के लिए आवश्यक योग्यताएँ निर्धारित कर सकता है अथवा किसी कारोबार या उद्योग को पूर्ण अथवा आंशिक रूप से स्वयं अपने हाथ में ले सकता है।

इस प्रकार संविधान द्वारा प्रदान की गयी उपर्युक्त स्वतन्त्रताएँ सीमित नहीं हैं और इनमें से प्रत्येक पर प्रतिबन्ध लगा दिये गये हैं। संविधान सभा के कुछ सदस्यों द्वारा इन प्रतिबन्धों की आलोचना की गयी थी। प्रो० के० टी० शाह ने कहा था, “वास्तव में, 19वें अनुच्छेद द्वारा प्रदान की गयी ये स्वतन्त्रताएँ इतनी सन्देहपूर्ण हो गयी हैं कि इन स्वतन्त्रताओं की खोज करने के लिए झूरी का प्रयोग आवश्यक हो जाता है।”¹ सरदार हुक्मसिंह और कुछ अन्य सदस्यों ने भी इसी प्रकार के विचार व्यक्त किये थे।² लेकिन विद्वान व्यक्तियों के इन तर्कों के बावजूद असीमित स्वतन्त्रता की बात को स्वीकार नहीं किया जा सकता है। वास्तव में, एक सभ्य समाज के अन्तर्गत किसी भी व्यक्ति को असीमित रूप में कोई अधिकार या स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं हो सकती है। इन प्रतिबन्धों के होते हुए भी ये स्वतन्त्रताएँ इस दृष्टि से सुरक्षित हैं कि इन स्वतन्त्रताओं पर केवल युक्तियुक्त प्रतिबन्ध ही लगाये जा सकेंगे और प्रतिबन्ध की युक्तियुक्तता या औचित्य का निर्णय न्यायालय ही करेगा। चिन्तामणि राय बनाम मध्य प्रदेश राज्य के विवाद में न्यायालय ने यह निर्णय किया है कि “विधानमण्डल द्वारा युक्तियुक्त या उचित प्रतिबन्ध का निर्धारण अन्तिम नहीं होगा, यह अधिकार न्यायालय को प्राप्त होगा।” भारत का सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालय नागरिकों की स्वतन्त्रता की रक्षा के प्रति पर्याप्त सजग हैं और प्रतिबन्धों के औचित्य के आधार पर कलकत्ता उच्च न्यायालय द्वारा ‘पश्चिमी बंगाल सुरक्षा कानून की धारा 38’ और सर्वोच्च न्यायालय द्वारा ‘पाकिस्तानी शरणार्थी आगमन नियन्त्रण कानून, 1947 की धारा 7’ को अवैध घोषित किया जा चुका है। ‘मद्रास राज्य बनाम जी० जी० राव’ तथा ‘रसीद अहमद बनाम केन्द्रीय सरकार’ तथा और अन्य भी ऐसे अनेक विवादों के उदाहरण दिये जा सकते हैं जिनमें न्यायालय के द्वारा व्यवस्थापिका और कार्यपालिका के अनुचित नियन्त्रणों से नागरिक स्वतन्त्रताओं की रक्षा की गयी है।

42वें संवैधानिक संशोधन (1976) द्वारा संसद को अधिकार दिया गया था कि उसके द्वारा राष्ट्र-विरोधी समुदायों और गतिविधियों पर प्रतिबन्ध लगाया जा सकता था। शासक दल के प्रभाव में संसद के द्वारा इस शक्ति का दुरुपयोग किया जा सकता था। अतः 43वें संवैधानिक संशोधन (1977) द्वारा संसद की इस शक्ति को समाप्त कर दिया गया है।

अपराध की दोषसिद्धि के विषय में संरक्षण (अनुच्छेद 20) (Protection in Respect

¹ Constituent Assembly Debates, p 714

² Ibid, p. 714.

of Conviction for Offences)—अनुच्छेद 20 में कहा गया है कि "किसी व्यक्ति को समय तक अपराधी नहीं ठहराया जा सकता जब तक कि उसने अपराध के समय में लागू कानून का उल्लंघन न किया हो।" इसके साथ ही एक अपराध के लिए व्यक्ति को एक ही बार दण्ड दिया जा सकता है और किसी अपराध में अभियुक्त व्यक्ति को स्वयं अपने विरुद्ध गवाही के लिए वाध्य नहीं किया जा सकता।

व्यक्तिगत स्वतन्त्रता तथा जीवन की सुरक्षा (अनुच्छेद 21) (Protection of Life and Personal Liberty)—अनुच्छेद 21 में जीवन के अधिकार को मान्यता प्रदान की गयी है। इसमें कहा गया है कि "किसी व्यक्ति को उसके प्राण तथा दैविक स्वाधीनता से विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया को छोड़कर अन्य किसी प्रकार से वंचित नहीं किया जा सकता।"

44वें संवैधानिक संशोधन (1979) द्वारा जीवन और व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के अधिकार को और अधिक महत्व प्रदान किया गया है। अब आपातकाल में भी जीवन और व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के अधिकार को समाप्त या सीमित नहीं किया जा सकता।

बन्दीकरण की अवस्था में संरक्षण (अनुच्छेद 22) (Protection against Arrest and Detention in Certain Cases)—अनुच्छेद 22 के द्वारा बन्दी बनाये जाने वाले व्यक्ति को कुछ अधिकार प्रदान किये गये हैं। इसमें कहा गया है कि उसके अपराध के बारे में अथवा बन्दी बनाने के कारणों को बतलाये बिना किसी व्यक्ति को अधिक समय तक बन्दीगृह में नहीं रखा जायेगा। उसे वकील से परामर्श करने और अपने बचाव के लिए प्रवन्ध करने का अधिकार होगा तथा बन्दी बनाये जाने के बाद 24 घण्टे के अन्दर-अन्दर (इसमें बन्दीगृह से न्यायालय तक जाने का समय शामिल नहीं है) उसे निकटतम न्यायाधीश के सामने उपस्थित किया जायेगा। अनुच्छेद 22 के द्वारा बन्दी बनाये जाने वाले व्यक्तियों को जो अधिकार प्रदान किये गये हैं वे दो प्रकार के अपराधियों पर लागू नहीं होंगे। प्रथम, शत्रु देश के निवासियों पर और द्वितीय, निवारक निरोध अधिनियम (Preventive Detention Act) के अन्तर्गत गिरफ्तार व्यक्तियों पर।

निवारक निरोध

(PREVENTIVE DETENTION)

अनुच्छेद 22 के खण्ड 4 में निवारक निरोध की चर्चा की गयी है और यह भारतीय संविधान की सबसे अधिक विवादास्पद धारा है। यद्यपि संविधान में निवारक निरोध की परिभाषा नहीं दी गयी है, फिर भी यह कहा जा सकता है कि निवारक निरोध का तात्पर्य वास्तव में किसी प्रकार का अपराध किये जाने से पूर्व और बिना किसी प्रकार की न्यायिक प्रक्रिया के ही नजरबन्दी है। निवारक निरोध का उद्देश्य व्यक्ति को अपराध के लिए दण्ड देना नहीं, बल्कि उसे अपराध करने से रोकना है।

सामान्यकाल और संकटकाल दोनों में लागू (Preventive Detention Applicable in Peace Time and in War Time)—निवारक निरोध के सम्बन्ध में विशेष बात यह है कि भारतीय संविधान के अनुसार निवारक निरोध सामान्यकाल तथा संकटकाल दोनों में लागू होगा। इतिहास में अन्य किसी भी प्रजातन्त्रात्मक राज्य में ऐसी व्यवस्था नहीं पायी जाती है। ब्रिटेन और अमरीका, आदि प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में केवल युद्धकाल में ही इसका आश्रय लिया जाता रहा है, लेकिन भारतीय संविधान युद्ध और शान्ति—दोनों समयों के लिए निवारक निरोध की व्यवस्था करता है।

निवारक निरोध अधिनियम, 1950 (Preventive Detention Act, 1950)—अनुच्छेद 22 के भाग 4, 5 और 6 के अन्तर्गत निवारक निरोध का जो उल्लेख किया गया है, उसके अन्तर्गत ससद के द्वारा 1950 ई० में निवारक नजरबन्दी अधिनियम पारित किया गया। समय-

समय पर इस अधिनियम की अवधि बढ़ायी जाती रही है और यह अधिनियम 31 दिसम्बर, 1969 तक चला। इस काल में विरोधी दलों द्वारा अनेक बार यह आरोप लगाया गया कि शासन के द्वारा इस अधिनियम की व्यवस्था का उपयोग अपने राजनीतिक लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए किया जा रहा है। 1969 में सदन में कांग्रेस को आवश्यक बहुमत प्राप्त न होने के कारण इस अधिनियम की अवधि नहीं बढ़ायी जा सकी।

आन्तरिक सुरक्षा व्यवस्था अधिनियम, 1971 (Maintenance of Internal Security Act, 1971—MISA)—7 मई, 1971 को राष्ट्रपति ने 'आन्तरिक सुरक्षा व्यवस्था अध्यादेश' जारी किया और जून 1971 में इस अध्यादेश ने कानून का रूप प्राप्त कर लिया। इस कानून को ही दोलचाल में 'मीसा' के नाम से जाना जाता है। 'मीसा' की व्यवस्था निवारक निरोध अधिनियम से भी कठोर है।

निवारक निरोध अधिनियम के अन्तर्गत नजरबन्दी की अधिकतम अवधि एक वर्ष थी। मीसा के अन्तर्गत यह व्यवस्था की गयी कि एक व्यक्ति को परामर्शदाता मण्डल से सलाह प्राप्त किये बिना संकटकाल की अवधि में अधिक-से-अधिक 21 माह तक नजरबन्द रखा जा सकता था। इस कानून द्वारा किसी भी ऐसे व्यक्ति को नजरबन्द किया जा सकता है जो कि भारत की प्रतिरक्षा, सुरक्षा, समाज के लिए आवश्यक आपूर्ति और सेवाओं की सुरक्षा के विरुद्ध कार्यवाही करता है। 'मीसा' की इस व्यवस्था को 1974, 1975 और 1976 में राष्ट्रपति द्वारा विविध आदेश जारी कर और अधिक कठोरता प्रदान कर दी गयी।

निवारक निरोध के सम्बन्ध में वर्तमान स्थिति (Present Position about Preventive Detention)

निवारक निरोध कानून की व्यवस्था संविधान सभा में अत्यधिक विवाद का कारण बनी थी और संविधान लागू किये जाने के बाद भी अनेक पक्षों द्वारा इसकी आलोचना की गयी। 1975 में घोषित आपातकाल के अन्तर्गत तो निवारक निरोध और 'मीसा' की व्यवस्था का बहुत अधिक दुरुपयोग किया गया था। अतः निवारक निरोध और 'मीसा' के विरुद्ध प्रतिक्रिया उत्पन्न होना नितान्त स्वाभाविक था। 1977 में सत्तारूढ़ जनता पार्टी द्वारा अपने चुनाव घोषणापत्र में 'मीसा' की व्यवस्था को समाप्त करने का आश्वासन दिया गया था। केन्द्र में जनता पार्टी की सरकार बनने के बाद जनता पार्टी के एक वर्ग और कुछ विरोधी दलों द्वारा यह माँग की गयी कि शान्तिकाल में किसी भी रूप में निवारक निरोध कानून की व्यवस्था नहीं होनी चाहिए। लेकिन इसके साथ ही इस सम्बन्ध में यथार्थ स्थिति के आधार पर विचार किया गया। 23 और 24 दिसम्बर, 1978 को दिल्ली में राज्यों के मुख्यमन्त्रियों का जो सम्मेलन हुआ उसमें सभी मुख्यमन्त्रियों ने विचार व्यक्त किये, "राज्य सरकारों के द्वारा कानून और व्यवस्था बनाये रखने का कार्य निवारक निरोध कानून के बिना नहीं किया जा सकता।"¹

44वें संवैधानिक संशोधन द्वारा ऐसे कुछ प्रबन्ध किये गये जिससे शासक वर्ग द्वारा निवारक निरोध कानून की व्यवस्थाओं का दुरुपयोग न किया जा सके। 1971 में जारी किया गया 'आन्तरिक सुरक्षा अधिनियम' (मीसा) 44वें संवैधानिक संशोधन के प्रतिकूल था और इस कारण अप्रैल 1979 में यह स्वतः ही रद्द हो गया।

भारत में केन्द्र और राज्यों दोनों को ही निवारक निरोध कानून बनाने और लागू करने का अधिकार प्राप्त है। अतः केन्द्र स्तर पर 'मीसा' की व्यवस्था समाप्त हो जाने पर भी अधिकांश राज्यों में निवारक निरोध की व्यवस्थाएँ लागू रही।

¹ Inder Malhotra : Why Preventive Detention—Consensus among Cms
—The Times of India, October, 6, 1978,

राष्ट्रीय सुरक्षा अधिनियम (National Security Act)—24 नवम्बर, 1983 को सरकार ने 'राष्ट्रीय सुरक्षा अध्यादेश' के नाम से एक और निवारक निरोध अध्यादेश जारी किया, जिसका उद्देश्य साम्प्रदायिक और जातीय वन्यो और देश की सुरक्षा के लिए खतरनाक अभ्य गतिविधियों के लिए उत्तरदायी व्यक्तियों को निरुद्ध करना है। अध्यादेश अब राष्ट्रीय सुरक्षा अधिनियम (National Security Act) अधिनियम बन गया है। इसके अधीन निरोध की तिथि में 10 दिनों के भीतर निरोध के आधार बताये जाने का उपबन्ध है। निरुद्ध व्यक्ति निरोध की विधिमान्यता को न्यायालय में चुनौती दे सकता है।

1984 में पंजाब में आतंकवाद से उत्पन्न विशेष स्थिति में निपटने के लिए 'राष्ट्रीय सुरक्षा कानून' की व्यवस्था को और कठोर बनाया गया। इस प्रसंग में 5 अप्रैल, 1984 को राष्ट्रपति ने एक अध्यादेश जारी किया, जो केवल 'पंजाब और केन्द्र-शासित क्षेत्र' चण्डीगढ़ के सम्बन्ध में था।

इसके अतिरिक्त 22 जून, 1984 को 'राष्ट्रीय सुरक्षा कानून (दूसरा संशोधन) अध्यादेश, 1984' जारी किया गया। अध्यादेश में कहा गया कि यह जम्मू-कश्मीर राज्य के अतिरिक्त सम्पूर्ण भारत में लागू होगा और इसके आधार पर 'राष्ट्रीय सुरक्षा कानून' की व्यवस्था में निम्न परिवर्तन करने हुए इसे और कठोर बना दिया गया :

प्रथम, यह संशोधन किया गया कि किसी व्यक्ति को नजरबन्दी के आदेश की अवधि खत्म होने या आदेश रद्द हो जाने अथवा वापस ले लिये जाने के बाद नया आदेश जारी करके उसे नजरबन्द किया जा सकेगा। द्वितीय, मुख्य प्रावधान यह किया गया कि नजरबन्दी के हर कारण पर अदालतों को अलग-अलग विचार करके फैसला करना होगा। अभी तक स्थिति यह थी कि नजरबन्दी के अनेक कारणों में से किसी एक को भी अदालत अवैध पाती थी, तो नजरबन्दी को गैर-कानूनी घोषित करके नजरबन्द को रिहा करने का फैसला देती थी। अब ऐसा नहीं हो सकेगा।

तृतीय, यह स्पष्ट किया गया है कि एक व्यक्ति के खिलाफ दूसरी बार नजरबन्दी आदेश जारी करने पर सम्पूर्ण नजरबन्दी की कुल अवधि पंजाब और चण्डीगढ़ के अशान्त प्रदेशों में दो वर्ष और शेष देश में एक वर्ष से ज्यादा नहीं होगी।

आर्थिक क्षेत्र में 'राष्ट्रीय सुरक्षा कानून' की श्रेणी का एक कानून 'विदेशी मुद्रा संरक्षण व सरकारी निरीक्षक अधिनियम, 1974' (COFEPOSA) 19 दिसम्बर, 1974 से लागू है। 13 जुलाई, 1984 को एक अध्यादेश के आधार पर इस अधिनियम को संशोधित कर तत्कालीन के लिए नजरबन्दी की सीमा एक वर्ष से बढ़ाकर दो वर्ष कर दी गयी है।

राष्ट्रीय सुरक्षा अध्यादेश और कानून की वैधता को 1981 में ही सर्वोच्च न्यायालय में चुनौती दी गयी। सर्वोच्च न्यायालय ने अपने दिसम्बर, 1981 के निर्णय में 'राष्ट्रीय सुरक्षा अध्यादेश और कानून' की वैधता को स्वीकार किया है, लेकिन साथ ही आदेश दिया है कि उपर्युक्त कानून के अधीन नजरबन्द व्यक्तियों के हितों की रक्षा की जानी चाहिए। यह भी नोट दिया गया है कि सरकार के द्वारा इस अधिकार का कम-से-कम और अधिक-से-अधिक के साथ ही प्रयोग किया जाना चाहिए।

फरवरी 1981 में संसद में राष्ट्रीय सुरक्षा अधिनियम प्रस्तावित करते हुए और जून 1984 में इस अधिनियम की व्यवस्थाओं को कठोर बनाते हुए तत्कालीन गृहमन्त्री और स. व. द्वारा यह आश्वासन दिया गया कि इस कानून का प्रयोग जमाखोरों, कालाबाजारियों, समाज विरोधी और देश की सुरक्षा के लिए खतरनाक तत्वों के विरुद्ध ही किया जायगा। लेकिन यह आशंका बनी हुई है और व्यावहारिक राजनीति को देखते हुए यह निराधार भी नहीं है कि

प्रकार के कानून और उसकी कठोर व्यवस्थाओं का प्रयोग शासक दल द्वारा राजनीतिक उद्देश्यों के लिए किया जा सकता है।

निवारक निरोध या 'मीसा' की आलोचना (Criticism of Preventive Detention or MISA)

संविधान सभा में निवारक निरोध सम्बन्धी व्यवस्था की कटु आलोचना की गयी। पं० ठाकुरदास भार्गव ने इसे 'असफलताओं का शिरोमणि' बताया और बख्शी टेकचन्द ने इसे 'दमन और निरंकुशता का पत्र' कहा था। न्यायालयों के द्वारा भी निवारक निरोध की व्यवस्था पर गम्भीर आक्षेप किये गये हैं। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश महाजन ने अपने एक निर्णय में कहा था कि "निवारक निरोध कानून प्रजातान्त्रिक संविधानों के प्रतिकूल है एवं विश्व के अन्य किसी भी प्रजातान्त्रिक राज्य में वे नहीं पाये जाते हैं। यह आश्चर्य है कि इसे भारतीय संविधान में मौलिक अधिकारों के अध्याय में स्थान दिया गया है।" न्यायाधीश मुखर्जी द्वारा भी अपने एक निर्णय में 'निवारक निरोध कानून' की आलोचना की गयी है। 44वें संवैधानिक संशोधन द्वारा निवारक निरोध के दुरुपयोग के विरुद्ध पर्याप्त व्यवस्था की गयी है, लेकिन फिर भी इसकी निम्न आलोचनाएँ की जाती हैं :

(1) दो महीने की नजरबन्दी का समय भी अधिक है। यह अवधि 15 दिन या अधिक-से-अधिक एक माह होनी चाहिए।

(2) बन्दी को निरोध की अवधि में शारीरिक यातना दी जा सकती है, इससे बचाव का कोई उपाय नहीं किया गया है।

(3) निरोध की अवधि में बन्दियों के परिवार के भरण-पोषण की कोई व्यवस्था नहीं की गयी है।

(4) शान्तिकाल में निवारक निरोध के उपयोग को रोकने या दलीय हितों के लिए इसका प्रयोग होने से रोकने की व्यवस्था नहीं है।

निवारक निरोध या 'मीसा' का औचित्य (Justification of Preventive Detention or MISA)

निवारक निरोध की व्यवस्था की इन आलोचनाओं के बावजूद इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि संविधान निर्माण के समय की परिस्थितियों में और आज की परिस्थितियों में भी निवारक निरोध की व्यवस्था कुछ सीमा तक आवश्यक और उपयोगी है। संविधान-निर्माता इस तथ्य से परिचित थे कि अपनी विध्वंसकारी करतूतों से देश की स्वतन्त्रता के लिए सकट उत्पन्न करने वाले तत्वों की कमी नहीं है, अतः इन विध्वंसकारी कार्यों पर रोक लगाने के लिए निवारक निरोध की व्यवस्था व्यक्ति-स्वातन्त्र्य के प्रतिकूल नहीं है। गोपालन बनाम मद्रास राज्य के विवाद में न्यायाधीश पातंजलि शास्त्री ने निवारक निरोध की उपयोगिता इन शब्दों में स्वीकार की थी, "इस भयावह उपकरण की व्यवस्था जिसका प्रजातान्त्रिक संविधान में कोई स्थान नहीं है, जो मौलिक अधिकार की पवित्रता के प्रतिकूल और संविधान में की गयी प्रतिज्ञाओं के विरुद्ध है, उन समाज-विरोधी तथा विध्वंसकारी तत्वों के विरुद्ध की गयी है, जिससे नवजात प्रजातन्त्र के राष्ट्रीय हित को खतरा है।"¹

इस प्रकार निवारक निरोध की व्यवस्था एक भारी हुई बन्दूक के समान है, जिसका किसी भी रूप में प्रयोग किया जा सकता है तथा जो व्यक्ति की रक्षा भी कर सकती है और उसकी हत्या

¹ "This sinister looking feature so strangely out of a place in a democratic constitution, which invests personal liberty with the sacro-sanctity of a fundamental right and so incompatible with the promises of the preamble is doubtless designed to prevent an abuse of freedom by anti-national and subversive elements, which might endanger the national welfare of the infant republic."

भी। अतः बन्दूकों का प्रयोग बहुत अधिक सावधानी से और विवेकपूर्ण ही किया जाना चाहिए।

(3) शोषण के विरुद्ध अधिकार (Rights against Exploitation) (अनुच्छेद 23 और 24)

अनुच्छेद 23 के द्वारा वेगार तथा इसी प्रकार का अन्य जबरदस्ती लिया हुआ श्रम निषिद्ध ठहराया गया है, जिसका उल्लंघन विधि के अनुसार, दण्डनीय अपराध है। भारत में सदियों से किसी-न-किसी रूप में दासता की प्रथा विद्यमान थी, जिसके अनुसार हरिजन, खेतिहर श्रमिकों तथा स्त्रियों पर विभिन्न प्रकार के अनाचार किये जाते थे। नवीन संविधान के अन्तर्गत मानवीय शोषण के इन सभी रूपों को कानून के अनुसार दण्डनीय घोषित कर दिया गया है। इस अधिकार का एक महत्वपूर्ण अपवाद है। राज्य सार्वजनिक उद्देश्य से अनिवार्य श्रम की योजना लागू कर सकता है, लेकिन ऐसा करते समय राज्य नागरिकों के बीच धर्म, मूलवश, जाति, वर्ण या सामाजिक स्तर के आधार पर कोई भेदभाव नहीं करेगा।

बाल श्रम का निषेध—अनुच्छेद 24 में कहा गया है कि 14 वर्ष से कम आयु वाले किसी बच्चे को कारखानों, खानों या अन्य किसी जोखिम भरे काम पर नियुक्त नहीं किया जा सकता, लेकिन बच्चों को अन्य प्रकार के कार्यों में लगाया जा सकता है। भारत के विभिन्न भागों में शोषण का एक रूप बन्धक मजदूरी के रूप में प्रचलित था, जिसे समाप्त करने के लिए 1975-76 में कुछ कदम उठाये गये। वस्तुतः शोषण के विरुद्ध अधिकार का उद्देश्य एक वास्तविक सामाजिक लोकतन्त्र की स्थापना करना है।

(4) धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार (Right to Freedom of Religion) (अनुच्छेद 25-28)

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 25 से 28 तक धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार प्रदान करते हैं। इन अनुच्छेदों में प्रदत्त स्वतन्त्रताओं का उल्लेख बहुत अधिक व्यापक शब्दों में और धार्मिक अल्पसंख्यकों की पूर्ण सन्तुष्टि को ध्यान में रखकर किया गया है।

अन्तःकरण की स्वतन्त्रता—अनुच्छेद 25 में कहा गया है कि सार्वजनिक व्यवस्था, सदाचार और स्वास्थ्य तथा इस भाग के अन्य उपबन्धों के अधीन रहते हुए सभी व्यक्तियों को अन्तःकरण की स्वतन्त्रता तथा कोई भी धर्म अंगीकार करने, उसका अनुसरण एवं प्रचार करने का अधिकार प्राप्त होगा। सिखों द्वारा कृपाण धारण करना और लेकर चलना धार्मिक स्वतन्त्रता का अंग माना गया है।

धार्मिक मामलों का प्रबन्ध करने की स्वतन्त्रता—अनुच्छेद 26 प्रत्येक धर्म के अनुयायियों को निम्न अधिकार प्रदान करता है :

(क) धार्मिक संस्थाओं तथा दान से स्थापित सार्वजनिक सेवा संस्थाओं की स्थापना तथा उनके पोषण का अधिकार।

(ख) धर्म सम्बन्धी निजी मामलों का स्वयं प्रबन्ध करने का अधिकार।

(ग) चल और अचल सम्पत्ति के अर्जन और स्वामित्व का अधिकार।

(घ) उक्त सम्पत्ति का विधि के अनुसार संचालन करने का अधिकार।

वस्तुतः अनुच्छेद 26, अनुच्छेद 25 का एक उपसिद्धान्त मात्र है।

धार्मिक व्यय के लिए निश्चित धन पर कर की अदायगी से छूट—अनुच्छेद 27 में कहा गया है कि राज्य किसी भी व्यक्ति को ऐसे कर देने के लिए बाध्य नहीं कर सकता है, जिसकी भाँति किसी विशेष धर्म अथवा धार्मिक सम्प्रदाय की उन्नति या पोषण में व्यय करने के लिए विशेष रूप से निश्चित कर दी गयी हो।

राजकीय शिक्षण संस्थाओं में धार्मिक शिक्षा निषिद्ध—भारत राज्य का स्वरूप धर्मनिरपेक्ष राज्य का है, जिसे धार्मिक क्षेत्र में निर्णय रहना है। अतः अनुच्छेद 28 में कहा गया है कि

“राजकीय निधि से संचालित किसी भी शिक्षण संस्था में किसी प्रकार की धार्मिक शिक्षा प्रदान नहीं की जायगी। इसके साथ ही राज्य द्वारा मान्यता प्राप्त या आर्थिक सहायता प्राप्त शिक्षण संस्था में किसी व्यक्ति को किसी धर्म विशेष की शिक्षा ग्रहण करने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकेगा।”

किन्तु अन्य अधिकारों की भाँति ही धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार भी प्रतिबन्धरहित नहीं है। राज्य सार्वजनिक व्यवस्था, नैतिकता एवं स्वास्थ्य, इत्यादि के हित में इसके प्रयोग पर प्रतिबन्ध लगा सकता है। इसी प्रकार आर्थिक, राजनीतिक या अन्य किसी प्रकार के सार्वजनिक हित की दृष्टि से राज्य धार्मिक क्षेत्र में हस्तक्षेप कर सकता है। राज्य सामाजिक हित और सुधार सम्बन्धी कार्य भी कर सकता है, चाहे ऐसा करते हुए धार्मिक क्षेत्र में हस्तक्षेप ही क्यों न करना पड़े।

इस प्रकार सार्वजनिक हित की दृष्टि से उचित प्रतिबन्धों के साथ संविधान के अन्तर्गत सभी व्यक्तियों के लिए धार्मिक स्वतन्त्रता की व्यवस्था की गयी है।

(5) संस्कृति और शिक्षा सम्बन्धी अधिकार (Cultural and Educational Rights) (अनुच्छेद 29 और 30)

हमारे संविधान के द्वारा भारत के सभी नागरिकों को संस्कृति और शिक्षा सम्बन्धी स्वतन्त्रता का अधिकार भी प्रदान किया गया है। अनुच्छेद 29 के अनुसार, “नागरिकों के प्रत्येक वर्ग को अपनी भाषा, लिपि या संस्कृति सुरक्षित रखने का पूर्ण अधिकार प्राप्त है।” यह भी कर दिया गया है कि किसी राजकीय या राजकीय सहायता से संचालित शिक्षण संस्था में प्रवेश के सम्बन्ध में मूलवश, जाति, धर्म और भाषा या इनमें से किसी के आधार पर भेदभाव नहीं किया जायेगा।

अनुच्छेद 30 के अनुसार धर्म या भाषा पर आधारित सभी अल्पसंख्यक वर्गों को अपनी शैक्षिक संस्थाओं की स्थापना तथा उनके प्रशासन का अधिकार होगा। यह भी व्यवस्था की गयी है कि शिक्षण संस्थाओं को अनुदान देने में राज्य इस आधार पर भेदभाव नहीं करेगा कि वे धर्म या भाषा पर आधारित किसी अल्पसंख्यक वर्ग के अधीन हैं।

44वें संवैधानिक संशोधन द्वारा सम्पत्ति के मूल अधिकार को समाप्त करने का जो कार्य किया गया है उसके सम्बन्ध में यह स्पष्ट कर दिया गया है कि इससे अल्पसंख्यकों के अपनी शैक्षिक संस्थाओं की स्थापना तथा इन शिक्षण संस्थाओं के प्रशासन के अधिकार पर कोई आघात नहीं पहुँचेगा।

(6) संवैधानिक उपचारों का अधिकार (Right to Constitutional Remedies) (अनुच्छेद 32)

संविधान में मौलिक अधिकारों के उल्लेख से अधिक महत्वपूर्ण बात उन्हें क्रियान्वित करने की व्यवस्था है, जिसके बिना मौलिक अधिकार अर्थहीन सिद्ध होंगे। संविधान-निर्माताओं ने इस उद्देश्य से संवैधानिक उपचारों के अधिकारों को भी संविधान में स्थान दिया है, जिसका तात्पर्य है कि नागरिक अधिकारों को लागू करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालयों की शरण ले सकते हैं। इन न्यायालयों के द्वारा व्यवस्थापिका द्वारा निर्मित उन सभी कानूनों और कार्यपालिका के कार्यों को अवैधानिक घोषित कर दिया जायेगा जो अधिकारों के विरुद्ध हों। संवैधानिक उपचारों के अधिकारों की व्यवस्था के महत्व की दृष्टि में रखते हुए डॉ० अम्बेडकर ने कहा था, “यदि कोई मुझसे यह पूछे कि संविधान का वह कौन-सा अनुच्छेद है जिसके बिना संविधान शून्यप्राय हो जायेगा, तो इस अनुच्छेद (अनुच्छेद 32) को छोड़कर मैं और किसी अनुच्छेद को और संकेत नहीं कर सकता। यह तो संविधान का हृदय तथा आत्मा है।”¹ भूतपूर्व मुख्य

¹ “Article 32 (Rights to Constitutional Remedies) is the heart and soul of the constitution.”
—Dr. Ambedkar, C. A. D., Vol. III, No. 23, p. 593.

न्यायाधीश गजेन्द्र गडकर ने इसे 'भारतीय संविधान का सबसे प्रमुख लक्षण' और मविधान द्वारा स्थापित 'प्रजातान्त्रिक भवन की आधारशिला' कहा है।¹

उच्चतम न्यायालय को मूल अधिकारों के प्रवर्तित कराने के लिए समुचित निर्देश, आदेश और रिट जिनके अन्तर्गत बन्दी प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध, अधिकार, पृच्छा, उत्प्रेषण और समान प्रकार के रिट सम्मिलित हैं, जारी करने की शक्ति प्राप्त है। यह अनुच्छेद (Article 32) उच्चतम न्यायालय को नागरिकों के मूल अधिकारों का सजग प्रहरी बना देता है। न्यायाधीश श्री तांतजि शास्त्री ने कहा है कि "उच्चतम न्यायालय मूल अधिकारों के संरक्षण के पवित्र कार्य का पालन करने वाले सजग प्रहरी के समान है।" संक्षेप में,

सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालयों के द्वारा नागरिकों के मौलिक अधिकारों की रक्षा के लिए निम्न पाँच प्रकार के लेख जारी किये जा सकते हैं :

(अ) बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus)—व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के लिए यह लेख सर्वाधिक महत्वपूर्ण है। यह उस व्यक्ति की प्रार्थना पर जारी किया जाता है जो यह समझता है कि उसे अवैध रूप से बन्दी बनाया गया है। इसके द्वारा न्यायालय, बन्दीकरण करने वाले अधिकारी को आदेश देता कि वह बन्दी बनाये गये व्यक्ति को निश्चित समय और स्थान पर उपस्थित करे, जिससे न्यायालय बन्दी बनाये जाने के कारणों पर विचार कर सके। दोनों पक्षों की बात सुनकर न्यायालय इस बात का निर्णय करता है कि नजरबन्दी वैध है या अवैध, और यदि अवैध होती है तो न्यायालय बन्दी को फौरन मुक्त करने की आज्ञा दे देता है। इस प्रकार अनुचित एवं गैर-कानूनी रूप से बन्दी बनाये गये व्यक्ति बन्दी प्रत्यक्षीकरण के लेख के आधार पर स्वतन्त्रता प्राप्त कर सकते हैं।

(ब) परमादेश (Mandamus)—परमादेश का लेख उस समय जारी किया जाता है जब कोई पदाधिकारी अपने सार्वजनिक कर्तव्य का निर्वहण नहीं करता। इस प्रकार के आज्ञापत्र के आधार पर पदाधिकारी को उसके कर्तव्य का पालन करने का आदेश जारी किया जाता है।

(स) प्रतिषेध (Prohibition)—यह आज्ञापत्र सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालयों द्वारा निम्न न्यायालयों तथा अर्द्ध-न्यायिक न्यायाधिकरणों को जारी करते हुए आदेश दिया जाता है कि इस मामले में अपने यहाँ कार्यवाही स्थगित कर दें, क्योंकि यह मामला उनके अधिकार-क्षेत्र के बाहर है।

(द) उत्प्रेषण (Certiorari)—यह आज्ञापत्र अधिकांशतः किसी विवाद को निम्न न्यायालय से उच्च न्यायालय में भेजने के लिए जारी किया जाता है जिससे वह अपनी शक्ति से अधिक अधिकारों का उपयोग न करे या अपनी शक्ति का दुरुपयोग करते हुए न्याय से प्राकृतिक सिद्धान्तों को भग्न न करे। इस आज्ञापत्र के आधार पर उच्च न्यायालय निम्न न्यायाधीशों से किन्हीं विवादों के सम्बन्ध में सूचना प्राप्त कर सकते हैं।

(य) अधिकार-पृच्छा (Quo-warranto)—जब कोई व्यक्ति ऐसे पदाधिकारी के रूप में कार्य करने लगता है, जिसके रूप में कार्य करने का उसे वैधानिक रूप से अधिकार नहीं है तो न्यायालय अधिकार-पृच्छा के आदेश द्वारा उस व्यक्ति से पूछता है कि वह किस आधार पर इस पद पर कार्य कर रहा है और जब तक वह इस प्रश्न का सन्तोषजनक उत्तर नहीं देता, वह कार्य नहीं कर सकता।

व्यक्तियों के द्वारा साधारण परिस्थितियों में ही न्यायालयों की शरण लेकर अपने मौलिक अधिकारों की रक्षा की जा सकती है। लेकिन युद्ध, बाहरी आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह जैसी

¹ Gajendra Gadkar : *The Constitution of India—Its Philosophy and Basic Postulates*, pp, 60, and 63.

परिस्थितियों में, जबकि राष्ट्रपति के द्वारा सकटकाल की घोषणा कर दी गयी हो, मौलिक अधिकारों की रक्षा के लिए कोई व्यक्ति किसी न्यायालय से प्रार्थना नहीं कर सकेगा। इस प्रकार संविधान के द्वारा सकटकाल में नागरिकों के मौलिक अधिकारों (जीवन और व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के अधिकार को छोड़कर) को स्थगित करने की व्यवस्था की गयी है।

‘सम्पत्ति का अधिकार’—जो अब मूल अधिकार नहीं रह गया है (*‘Right to Property’—Which ceases to be a Fundamental Right*)

भारतीय नागरिकों को वर्तमान समय में (1979 में और उसके बाद) सम्पत्ति का अधिकार मूल अधिकारों के रूप में प्राप्त नहीं है, लेकिन 44वें संवैधानिक संशोधन (30 अप्रैल, 1979) के पूर्व तक सम्पत्ति का अधिकार मूल अधिकार के रूप में प्राप्त था। 1950 से लेकर 1978 तक इस अधिकार के सम्बन्ध में अनेक संवैधानिक संशोधन हुए और यह अधिकार बहुत अधिक विवाद का विषय रहा, अतः आज भी संवैधानिक इतिहास की दृष्टि से इस अधिकार का अध्ययन बहुत महत्वपूर्ण है।

प्रारम्भ में संविधान में सम्पत्ति का मूल अधिकार दो स्थानों पर दिया गया था, अनुच्छेद 19 के खण्ड (1) के उपखण्ड (च) में और अनुच्छेद 31 में।

अनुच्छेद 19 के खण्ड (1) (च) में प्रत्येक नागरिक को ‘सम्पत्ति के अर्जन, धारण और व्यय’ का मूल अधिकार दिया गया था जिस पर राज्य, उसी अनुच्छेद के खण्ड (5) के अनुसार, साधारण जनता के हितों के अथवा किसी अनुसूचित जनजाति के हितों के संरक्षण के लिए व्यक्ति-व्यक्ति निर्वन्धन लगा सकता था। अनुच्छेद 31 के खण्ड (1) में यह उपबन्धित था कि कोई व्यक्ति विधि के प्राधिकार के बिना अपनी सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जायगा। उसी अनुच्छेद के खण्ड (2) में यह उपबन्धित था कि राज्य सम्पत्ति का वैवश्यक अर्जन अथवा अधिग्रहण केवल सार्वजनिक प्रयोजनों के लिए ही करेगा और जिस विधि द्वारा ऐसा अर्जन अथवा अधिग्रहण किया जायगा वह इसके लिए प्रतिकार (compensation) का उपबन्ध करेगा।

संविधान द्वारा प्रदत्त सम्पत्ति के इस मूल अधिकार में सन् 1951 से ही जो विभिन्न संशोधन किये गये वे निम्न प्रकार हैं :

प्रथम संशोधन, 1951—मूल रूप से संविधान में जो व्यवस्था की गयी, उसके अनुसार ऐसे कानून का निर्माण नहीं किया जा सकता था, जिसके अन्तर्गत किसी की भी व्यक्तिगत सम्पत्ति बिना उचित मुआवजे के लेने की व्यवस्था हो। पर 1951 के प्रथम संवैधानिक संशोधन द्वारा इसमें परिवर्तन कर यह निश्चित कर दिया है कि जमींदारी और जमींदारी के अन्त से सम्बन्धित विधेयक मुआवजे की व्यवस्था के न होते हुए भी वैध समझे जायेंगे। इसमें यह भी घोषित कर दिया गया है कि यदि राज्य भूमि या अन्य जायदाद सम्बन्धी कोई कानून बनाता है और उससे सम्पत्ति के उपर्युक्त अधिकार का पूर्ण या आंशिक खण्डन होता है, तब भी यह कानून मान्य समझा जायेगा। इस प्रकार प्रथम संशोधन, 1951 के अनुसार राज्य बिना मुआवजे के भी व्यक्ति की भूमि ले सकता है।

चतुर्थ संशोधन, 1955—1951 के प्रथम संशोधन से जमींदारी उन्मूलन के मार्ग में आने वाली कठिनाइयाँ तो समाप्त हो गयीं लेकिन अन्य प्रकार की सम्पत्ति ग्रहण करने के मार्ग में कठिनाइयाँ वैसे ही बनी रही। अनुच्छेद 31 की व्याख्या करते हुए न्यायापालिका ने निर्णय दिया था कि न केवल क्षतिपूर्ति वरन् पर्याप्त क्षतिपूर्ति की व्यवस्था की जानी चाहिए और क्षतिपूर्ति की पर्याप्तता का प्रश्न न्यायालय द्वारा विचारणीय होगा। ऐसी स्थिति में आर्थिक सुधार करने के लिए संविधान में संशोधन करना आवश्यक हो गया। 1955 में संविधान में चतुर्थ संशोधन कर निश्चित किया गया कि “सम्पत्ति ग्रहण करने के बदले में राज्य के द्वारा क्षतिपूर्ति दी जानी

चाहिए। लेकिन क्षतिपूर्ति की मात्रा विधानमण्डल द्वारा निर्धारित की जायेगी और क्षतिपूर्ति की जाँच न्यायपालिका द्वारा नहीं की जा सकेगी।”

गोलकनाथ विवाद में सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय और संविधान में 24वाँ संशोधन—संविधान लागू किये जाने के बाद से ही समझा जाता था कि यद्यपि मौलिक अधिकार संविधान की एक महत्वपूर्ण व्यवस्था है, लेकिन संविधान की अन्य व्यवस्थाओं के समान ही संसद मौलिक अधिकारों में भी परिवर्तन कर सकती है। 1951 में शंकरप्रसाद बनाम बिहार राज्य तथा 1966 में संविधान के 17वें संशोधन पर निर्णय देते हुए सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा भी इस स्थिति को स्वीकार किया गया था। लेकिन 17 फरवरी, 1967 को सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा गोलकनाथ विवाद में जो निर्णय दिया गया उससे स्थिति परिवर्तित हो गयी। इस बहुमत निर्णय में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने ही पूर्व निर्णयों को अस्वीकार करते हुए कहा कि संसद मौलिक अधिकारों में कोई परिवर्तन नहीं कर सकती।

उपरोक्त निर्णय से ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी कि संसद आर्थिक और सामाजिक प्रगति की दशा में आगे बढ़ने के लिए या संविधान में दिये गये नीति निर्देशक तत्वों को कार्य रूप में परिणत करने के लिए कोई कार्य नहीं कर सकती। अतः संविधान में इस प्रकार का संशोधन करने के प्रस्ताव पर विचार किया जाने लगा, जिससे गोलकनाथ विवाद में दिया गया निर्णय रद्द हो सके। इसके अतिरिक्त, मार्च 1971 के लोकसभा चुनावों में कांग्रेस पार्टी द्वारा ‘गरीबी, बेरोजगारी और सामाजिक असमानता’ को समाप्त करने का संकल्प व्यक्त किया गया था। अतः 1971 में 24वें संवैधानिक संशोधन द्वारा यह निश्चित कर दिया गया कि संसद को संविधान के किसी भी उपबन्ध को (जिसमें मौलिक अधिकार भी आते हैं) संशोधित करने का अधिकार होगा।

25वाँ संवैधानिक संशोधन, 1971—इसके द्वारा अनुच्छेद 31 को संशोधित कर तथा अनुच्छेद 31 (ग) के बाद कुछ शब्दों को जोड़कर यह व्यवस्था की गयी है कि सम्पत्ति के सार्वजनिक दृष्टि से अर्जन और उसके मुआवजे को राशि की न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकेगी।

29वाँ संवैधानिक संशोधन, 1972—इस संशोधन द्वारा केरल के भूमि सुधार के दो कानूनों को संविधान की 9वीं सूची में शामिल कर लिया गया और अब इन्हे न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती। इस संवैधानिक संशोधन द्वारा यह निश्चित किया गया कि यदि भूमि के सीमाकरण से व्यक्तिगत जीत की भूमि भी प्रभावित होती है तो राज्य के द्वारा वह भूमि प्राप्त की जा सकती है और व्यवस्थापिका द्वारा इस भूमि के बदले में ऐसा मुआवजा निश्चित किया जा सकता है, जो भूमि के बाजार मूल्य से कम हो अर्थात् न्यायालय को मुआवजे की धनराशि पर विचार करने का अधिकार नहीं होगा। 34वाँ संवैधानिक संशोधन, 1974 और 40वाँ संवैधानिक संशोधन, 1976 भी इसी आशय के थे।

44वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1978 के पूर्व सम्पत्ति के मूल अधिकार के विषय में संविधान के भाग 3 में स्थूल रूप से निम्नलिखित चार प्रत्याभूतियाँ विद्यमान थीं :

(1) प्रत्येक नागरिक को सम्पत्ति के अर्जन, धारण और व्यय का अधिकार होगा जिस पर राज्य युक्तियुक्त निर्वन्धन लगा सकेगा।

(2) विधि के प्राधिकार के बिना किसी भी व्यक्ति को उसकी सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जायेगा।

(3) राज्य केवल सार्वजनिक प्रयोजन के लिए ही व्यक्तियों की सम्पत्ति का वैश्वेक अर्जन अथवा अधिग्रहण करने की विधि बना सकेगा।

(4) ऐसी विधि में सम्पत्ति के मालिक को उसकी सम्पत्ति के अर्जन या अधिग्रहण के बदले

में एक धनराशि देने का उपबन्ध होगा परन्तु इस धनराशि (money) की पर्याप्तता के विषय में किसी न्यायालय के समक्ष प्रश्न नहीं उठाया जा सकेगा ।

सम्पत्ति के अधिकार के सम्बन्ध में वर्तमान स्थिति

संविधान लागू किये जाने के बाद से ही अनेक पक्षों द्वारा यह सोचा जा रहा था कि भारतीय संविधान द्वारा नागरिकों को प्रदान किया गया सम्पत्ति का मूल अधिकार सामाजिक आर्थिक न्याय की प्राप्ति में बाधक बन रहा है और इस कारण सम्पत्ति के अधिकार को मूल अधिकार के रूप में नहीं बनाये रखा जाना चाहिए । 1977 में सत्तारूढ़ जनता पार्टी द्वारा अपने चुनाव घोषणा-पत्र में भी कहा गया था कि "सम्पत्ति का अधिकार एक मूल अधिकार के रूप में नहीं रहेगा वरन् यह केवल एक कानूनी अधिकार होगा ।" अतः सम्पत्ति के अधिकार के सम्बन्ध में 44वें संवैधानिक संशोधन (1978) में निम्न प्रकार से व्यवस्था की गयी है .

संविधान (44वाँ संशोधन) अधिनियम, 1978 के फलस्वरूप अनुच्छेद 19(1) (च) और अनुच्छेद 31 को अपने सभी उपखण्डों समेत निरसित कर दिया गया है तथा इसके साथ ही संविधान के भाग 12 में एक नया अध्याय 4 जोड़ दिया गया है । इस नये अध्याय का शीर्षक है 'सम्पत्ति का अधिकार', और इसमें केवल एक ही अनुच्छेद है, अनुच्छेद 300—क । इस अनुच्छेद में कहा गया है कि "कोई व्यक्ति विधि के अधिकार के बिना अपनी सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जायगा ।"

अतः सम्पत्ति के अधिकार के सम्बन्ध में चार उपबन्धों में से एक को छोड़कर शेष तीन उपबन्ध अब लुप्त हो गये हैं और केवल एक बचा है और वह भी मूल अधिकार के रूप में नहीं रहा, केवल एक वैधानिक अधिकार के रूप में बच रहा है ।

दूसरे शब्दों में, अब सम्पत्ति को अन्य मूल अधिकारों की भाँति संवैधानिक संरक्षण प्राप्त नहीं है । अब यह एक कानूनी अधिकार है, संवैधानिक अधिकार नहीं ।

इसका तात्पर्य यह है कि राज्य को वैयक्तिक सम्पत्ति लेने का अधिकार प्राप्त है, किन्तु ऐसा करने के लिए उसे किसी विधि का प्राधिकार प्राप्त होना चाहिए । कार्यपालिका के आदेश द्वारा किसी व्यक्ति को उसकी सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता है । राज्य ऐसा केवल अपनी विधायिनी शक्ति के प्रयोग द्वारा ही कर सकता है, कार्यपालिका के आदेश द्वारा नहीं । वजीर चन्द बनाम ए० पी० राज्य के मामले में जम्मू और कश्मीर की पुलिस के आदेश द्वारा पिटीशनर की सम्पत्ति जब्त कर ली गयी थी । उच्चतम न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि विधि के प्राधिकार के बिना पिटीशनर की सम्पत्ति जब्त करना अविधानमय था ।

मौलिक अधिकारों का मूल्यांकन

(EVALUATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS)

भारतीय संविधान में वर्णित मौलिक अधिकारों की प्रमुख रूप से निम्नलिखित आधारों पर आलोचना की जाती है

(1) सर्वप्रथम, मौलिक अधिकारों की इस आधार पर आलोचना की गयी है कि इसमें कुछ ऐसी बातों को छोड़ दिया गया है, जिन्हें मौलिक अधिकार घोषित किया जाना चाहिए था । इस श्रेणी में काम करने का अधिकार, कुछ परिस्थितियों में राज्य से सहायता प्राप्त करने का अधिकार और निःशुल्क शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार, आदि को रखा जा सकता है ।

लेकिन उपर्युक्त आलोचना करने वाले व्यक्ति भूल जाते हैं कि किसी भी देश के संविधान द्वारा देश में विद्यमान साधनों के आधार पर ही अधिकार प्रदान किये जा सकते हैं और भारत राज्य के पास इतने आर्थिक साधन नहीं हैं कि अब तक भी इन अधिकारों को लागू किया जा सके । इतना होने पर भी भारतीय संविधान के निर्माता इन अधिकारों की ओर से उदासीन नहीं थे,

इसीलिए उन्होंने इन अधिकारों को उन नीति निर्देशक तत्वों में प्रदान किया है, जिन्हें लागू करने का प्रयत्न करनेवाले को करना पड़ेगा।

(ii) द्वितीय, आलोचकों का दायन है कि भारतीय संविधान के अन्तर्गत मौलिक अधिकारों के साथ हमने अतिरिक्त अपवाद और प्रतिबंध लगा दिये हैं। किन्तु मसझना भी चाहिए कि व्यक्ति को मौलिक अधिकारों में क्या मिला। संविधान सभा में श्री भारद्वाज दृष्टान्त कहते थे कि "यदि हम स्वतन्त्रताओं को व्यवस्थापित नहीं करते, तो हम ही छोड़ देंगे कि जो कि एक राजनीतिक दल के अतिरिक्त अन्य कुछ नहीं है, तो इस स्वतन्त्रताओं के अस्तित्व में भी संशय हो जायेगा।" इस वर्ग के आलोचक कहते हैं कि संविधान सभा द्वारा जो मौलिक अधिकार प्रदान किये हैं और दूसरे हाथ में प्रतिबंधों के माध्यम से उन्हें सीमित किया है।

मौलिक दल भेजी के आलोचक भूल जाते हैं कि प्रयोगों का अर्थ है और अधिकार प्रदान करना न तो सम्भव है और न ही हितकर। मौलिक अधिकारों पर जो प्रतिबंध लगाये जायेंगे उनका औचित्यपूर्ण होना आवश्यक है और प्रतिबंधों के सींचे के बिना ही व्यक्ति व्यवस्थापित या न्यायवाचित्व को नहीं, परन्तु न्यायवाचित्व को प्रदान की जाती है। इस सम्बन्ध में कृष्णबे न्यायाधीश दामोदर एमपी वृत्त 'Law, Liberty and Life' में लिखते हैं कि "यह कहा जाता है कि हमारा संविधान एक हाथ से अधिकार प्रदान करता है और दूसरे से अल्प अपवादों और प्रतिबंधों के माध्यम से अधिकारों को सीमित कर दिया गया है। दूसरे हाथ से अल्प अपवादों और प्रतिबंधों के माध्यम से अधिकारों को सीमित कर दिया गया है। परन्तु संविधान के द्वारा हम प्रत्येक के प्रतिबंधों में अधिकार के निर्बंध को अधिक व्यवस्थापित या कार्यवाहिक को नहीं परन्तु न्यायवाचित्व को सीपी गर्वा है और न्यायवाचित्व व्यवस्था करने के कारण न्यायिक करने अधिकारों को दाय के लिए न्यायवाचित्व पर चरोता कर सकते हैं।"

(iii) तृतीयतः संविधान के द्वारा सम्बन्धित परिस्थितियों में कार्यवाहिक को मौलिक अधिकारों के स्वतन्त्रता को अधिकार दिया गया है और संवैधानिक अधिकारों के माध्यम परिस्थितियों में भी नियामक नियंत्रण की जो व्यवस्था की गयी है, का बहुत ही सीमित अर्थ दिया है। श्री हरिविन्द कामध ने इन व्यवस्थाओं का विरोध करते हुए संविधान सभा में कहा था, "इस व्यवस्था द्वारा हम जानाकारी राज्य को और पुनित राज्य की स्थापना कर रहे हैं।" इसी प्रकार संविधान सभा के सदस्य श्री मोमताज माली ने कहा था कि "भारतीय संविधान में सूत्राधिकारों की व्यवस्था पुनित के विवाहों के दृष्टिकोण में की गयी है, न कि एक स्वतन्त्र तथा संघर्षशील राष्ट्र की दृष्टि में।"

लेकिन संविधान की व्यवस्थाओं का अन्वयन करने हुए यह स्पष्ट नहीं लगा जा रहा कि राष्ट्र की सुरक्षा व्यक्ति की स्वतन्त्रता में कहीं अधिक मूल्यवान है। ज्ञान को मौलिक अधिकारों के अतिक्रमण का अधिकार केवल आक्रमक परिस्थितियों में ही प्राप्त है और ऐसी परिस्थिति अत्यन्त ही होती है। इस दृष्टि में मौलिक अधिकारों के स्वतन्त्रता की व्यवस्था राजनीति और मौलिक अधिकारों के अस्तित्व को बनाये रखने के लिए ही आवश्यक है। श्री अन्नादि कृष्णास्वामी अय्यर ने मौलिक अधिकारों के स्वतन्त्रता की व्यवस्था के सम्बन्ध में संविधान सभा में कहा था, "यह व्यवस्था अत्यन्त ही आवश्यक है। यही व्यवस्था संविधान का जीवन होती। हमसे प्रजातन्त्र की हत्या नहीं परन्तु रक्षा होगी।"

¹ 20 अगस्त, 1949 को संविधान सभा की कार्यवाही का प्रसिद्धन।

मूल सविधान के अन्तर्गत संकटकालीन परिस्थितियों में मौलिक अधिकारों के स्थगन की जो व्यवस्था की गयी, उसके सम्बन्ध में यह आशा की गयी थी कि शासन के द्वारा अत्यन्त विशेष परिस्थितियों में ही कम समय के लिए ही इस शक्ति का प्रयोग किया जायेगा लेकिन जून 1975 में लागू किये गये और 19 माह तक जारी रहने वाले आपातकाल में इस शक्ति का निश्चित रूप से दुरुपयोग किया गया और इस दुरुपयोग ने यह आशका उत्पन्न की कि भविष्य में भी ऐसा किया जा सकता है। अतः 44वें संवैधानिक संशोधन के आधार पर ऐसी कुछ व्यवस्थाएँ की गयी हैं जिससे शासन द्वारा अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करते हुए नागरिक अधिकार और स्वतन्त्रताओं पर अनावश्यक और अनुचित प्रतिबन्ध न लगाये जा सकें।

मौलिक अधिकारों के स्थगन की व्यवस्थाएँ कुछ सीमा तक राष्ट्रीय सुरक्षा के हित में आवश्यक होने पर भी इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि भारतीय संविधान में राष्ट्रीय सुरक्षा की दृष्टि से आवश्यकता से अधिक सावधानी बरती गयी है। ऐसी स्थिति में, मानवीय स्वतन्त्रता और अधिकारों की रक्षा के लिए स्वयं व्यक्तियों और न्यायालयों द्वारा पर्याप्त सजगता का परिचय दिया जाना चाहिए।

मूल कर्तव्य

(FUNDAMENTAL DUTIES)

1950 में लागू किये गये भारतीय संविधान में नागरिकों के केवल अधिकारों का ही उल्लेख किया गया था, मूल कर्तव्यों का नहीं। लेकिन 1976 में संविधान का व्यापक संशोधन करते समय यह अनुभव किया गया कि संविधान में नागरिकों के मूल कर्तव्यों का भी उल्लेख किया जाना चाहिए। अतः संविधान के चतुर्थ भाग के बाद भाग 'चतुर्थ अ' जोड़ा गया, जिसमें मूल कर्तव्यों की व्यवस्था की गयी है। ये 10 मूल कर्तव्य निम्नवत् हैं :

(1) भारत के प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य होगा कि वह संविधान का पालन करे और उसमें आदर्शों, संस्थाओं, राष्ट्रध्वज और राष्ट्रगान का आदर करे।

(2) स्वतन्त्रता के लिए हमारे राष्ट्रीय आन्दोलन को प्रेरित करने वाले उच्च आदर्शों को हृदय में संजोये रखे और उनका पालन करे।

(3) भारत की प्रभुता, एकता और अखण्डता की रक्षा करे और उसे बनाये रखे।

(4) देश की रक्षा करे और आह्वान किये जाने पर राष्ट्र की सेवा करे।

(5) भारत के सभी लोगों में समरसता और समान भ्रातृत्व की भावना का विकास करे, जो धर्म, भाषा, प्रदेश या वर्ग पर आधारित सभी भेदभाव से परे हो और ऐसी प्रथाओं का त्याग करे जो स्त्रियों के सम्मान के विरुद्ध हैं।

(6) हमारी समन्वित सस्कृति की गौरवशाली परम्परा का महत्व समझे और उसका संरक्षण करे।

(7) प्राकृतिक पर्यावरण की जिसके अन्तर्गत वन, झील, नदी और अन्य जीव भी हैं, रक्षा करे और उनका संवर्धन करे तथा प्राणीमात्र के प्रति दया भाव रखे।

(8) वैज्ञानिक दृष्टिकोण, मानववाद और ज्ञानार्जन तथा सुधार की भावना का विकास करे।

(9) सार्वजनिक सम्पत्ति को सुरक्षित रखे व हिंसा से दूर रहे।

(10) व्यक्तिगत और सामूहिक गतिविधियाँ से सभी क्षेत्रों में उत्कर्ष की ओर बढ़ने का सतत प्रयास करे, जिससे राष्ट्र निरन्तर बढ़ते हुए प्रयत्न और उपलब्धि की नवीन ऊँचाइयों को छू सके।

जापान, इटली, सोवियत संघ, चीन और अन्य अनेक यूरोपियन देशों के संविधान में

अधिकारों के साथ-साथ कर्तव्यों का भी उल्लेख है और अब भारत में भी नागरिक कर्तव्यों के उल्लेख से यह आशा की गयी है कि भारतीय नागरिकों को अपने कर्तव्यों का अधिक स्पष्ट रूप में बोध होगा और वे अधिक अच्छे रूप में इनका पालन कर सकेंगे।

कर्तव्यों का मूल्यांकन (An Evaluation of the Duties)—इसमें कोई सन्देह नहीं कि समाज में हमें जो अधिकार मिलते हैं उनके बदले हमें कुछ ऋण भी चुकाने पड़ते हैं। ये ऋण ही हमारे कर्तव्य हैं। प्रो० नास्की के शब्दों में, “किसी भी व्यक्ति को असामाजिक कृत्य करने का अधिकार नहीं दिया जा सकता। जब तक कि मैं बदले में समाज को कुछ न दूं तब तक मुझे समाज से कोई भी सुख-सुविधा हासिल करने का अधिकार नहीं है।” हर नागरिक का यह दायित्व है कि वह संविधान और कानूनों का पालन करे, देश की सुरक्षा के लिए कटिबद्ध रहे तथा सार्वजनिक सम्पत्ति को नुकसान न पहुंचाये। इस दृष्टि से यदि कर्तव्यों को लें तो वे निर्विवाद माने जायेंगे। परन्तु जिस रूप में कर्तव्य हमारे संविधान में रखे गये हैं, उनसे विद्वान लेखक सन्तुष्ट नहीं हैं। संविधान के इस भाग की निम्नलिखित आधारों पर आलोचना की गयी है :

(1) कुछ कर्तव्य सर्वथा अस्पष्ट हैं (Some of the duties have not been clearly worded)—आलोचकों का कहना है कि संविधान में ऐसे शब्दों का प्रयोग करना चाहिए जिनका अर्थ एकदम स्पष्ट हो। परन्तु ‘कर्तव्यों’ वाले भाग में कुछ ऐसे शब्दों का इस्तेमाल किया गया है जिनका मनमाना अर्थ लगाया जा सकता है। ‘मिली-जुली सस्कृति’ (Composite culture), ‘वैज्ञानिक दृष्टिकोण’ (Scientific temper), ‘अन्वेषण और सुधार की भावना’ (Spirit of enquiry and reform) तथा ‘मानववाद’ (Humanism), आदि ऐसे शब्द हैं जिनका अर्थ सर्वथा अस्पष्ट है।

(2) कुछ कर्तव्यों को मात्र दोहराया गया है (Duties are Repetitive)—कई ऐसे कर्तव्य हैं जिन्हें मात्र दोहराया गया है। उदाहरण के लिए, तीसरा कर्तव्य कहता है कि नागरिक को भारत की सम्प्रभुता की रक्षा करनी चाहिए, लगभग वही बात चौथे कर्तव्य के अन्तर्गत इन शब्दों में रखी गयी है कि नागरिकों को देश की रक्षा करनी चाहिए। छठे कर्तव्य के अन्तर्गत जिस ‘मिली-जुली सस्कृति’ की बात कही गयी, लगभग वही बात पाँचवें कर्तव्य में भी आ जाती है।

(3) कर्तव्यों को लागू करने के लिए दण्डात्मक व्यवस्था का अभाव (No coercive machinery for the enforcement of Duties)—स्वर्णसिंह समिति ने यह सुझाव दिया था कि मौलिक कर्तव्यों की अवहेलना करने वालों को दण्ड दिया जाये और उसके लिए ससद उचित कानूनों का निर्माण करे। परन्तु अभी तक ऐसा कुछ नहीं किया गया है। वास्तव में कर्तव्यों के वर्तमान रूप को देखते हुए दण्ड की व्यवस्था की ही नहीं जा सकती।

मौलिक अधिकार, संसद और सर्वोच्च न्यायालय (Fundamental Rights, Parliament and Supreme Court)

मौलिक अधिकारों के सम्बन्ध में संसद तथा सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अपनायी गयी स्थिति भारतीय राजनीतिक व्यवस्था का एक बहुत अधिक विवादपूर्ण प्रश्न बन गयी है।

संविधान लागू किये जाने के बाद से ही समझा जाता था कि यद्यपि मौलिक अधिकार संविधान की एक महत्वपूर्ण व्यवस्था है लेकिन संविधान की अन्य व्यवस्थाओं के समान ही ससद मौलिक अधिकारों में भी परिवर्तन कर सकती है। 1951 ई० में शंकरीप्रसाद बनाम बिहार राज्य तथा 1965 में संविधान के 17वें संशोधन पर निर्णय देने हुए सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा भी इस स्थिति को स्वीकार किया गया था। लेकिन 27 फरवरी, 1967 को सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा ‘गोलकुनाथ विवाद’ में जो निर्णय किया गया, उससे स्थिति परिवर्तित हो गयी। इस निर्णय में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने ही पुराने निर्णय को अस्वीकार करते हुए कहा कि संसद मौलिक

अधिकारों में परिवर्तन नहीं कर सकती। अपने ऐतिहासिक निर्णय में, जिनके पक्ष में 6 और विपक्ष में 5 न्यायाधीश थे, मुख्य न्यायाधीश सुब्बाराव ने कहा, "मुझे यह मानने में तनिक भी हिचकिचाहट नहीं कि संविधान के द्वारा जो मौलिक अधिकार दिये गये हैं, वे सर्वोपरि हैं तथा राष्ट्रीय हित में विचारे गये हैं तथा बनाये गये हैं। इसलिए उनका परित्याग नहीं किया जा सकता.....अतः हम लोग घोषित करते हैं कि इस निर्णय के बाद संसद को संविधान के भाग 3 के किसी उपबन्ध को इस तरह संशोधित करने का अधिकार प्राप्त नहीं होगा, जिनसे मौलिक अधिकार छिन जायें या सीमित हो जायें।" अपनी दात पर बल देते हुए उन्होंने कहा कि "मौलिक स्वतन्त्रताओं की महत्ता इतनी सर्वोपरि है कि दोनों सदनो के समस्त सदस्यों द्वारा सर्वसम्मति से पारित विधेयक भी इनके प्रयोग की अप्रभावी नहीं बना सकता है।"

सर्वोच्च न्यायालय ने अपने इस निर्णय के आधार पर प्रथम, चतुर्थ और सत्रहवें संशोधन को अवैध कर दिया होता, लेकिन इस सम्बन्ध में न्यायाधीशों द्वारा व्यावहारिक दृष्टिकोण अपनाया गया और उनके द्वारा अपने निर्णय की 'पूर्वव्यापी मान्यता' (Doctrine of Retroactivity) देने से इन्कार कर दिया गया।

गोलकनाथ विवाद में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिये गये इस निर्णय की देश में व्यापक प्रतिक्रिया हुई। राजनीतिज्ञों और विद्वत वर्ग के एक बहुत बड़े समूह द्वारा कहा गया है कि इस निर्णय के आधार पर सर्वोच्च न्यायालय देश की सर्वैधानिक व्यवस्था में वह स्थिति प्राप्त करने का प्रयत्न कर रहा है, जो स्थिति न तो संविधान-निर्माता उसे देना चाहते थे और न ही औचित्यपूर्ण है। भारतीय प्रजातन्त्र में देश की जनता के हितों का सर्वोच्च प्रतिनिधित्व भारतीय संसद के द्वारा ही किया जा सकता है और संसद ही इस बात के सम्बन्ध में निर्णय कर सकती है कि देश की जनता को किस सीमा तक मौलिक अधिकार एवं स्वतन्त्रताएँ प्राप्त होनी चाहिए। "गोलकनाथ विवाद में सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा दिया गया निर्णय तो निर्वाचन के समय जनता द्वारा लिये गये प्रजातान्त्रिक निर्णय में अविश्वास प्रकट करता है और इस दृष्टि से प्रजातन्त्र की आधारभूत धारणा के नितान्त विरुद्ध है।" वास्तव में, यह तो एक "राजनीतिक निर्णय था, जिसने न्यायपालिका और संसद के बीच एक अत्यन्त अप्रिय और विवादपूर्ण स्थिति को जन्म दिया।" भूतपूर्व महान्यायवादी एम० सी० सीतलवाड ने इस निर्णय पर टिप्पणी करते हुए कहा है कि "गोलकनाथ मामले में बहुमत निर्णय संबंधानिक दृष्टिकोण से उचित प्रतीत नहीं होता है।"¹ विख्यात विधिवेत्ता पी० के० त्रिपाठी के अनुसार, "यह तो जनता की सरकार के स्थान पर न्यायपालिका की सरकार स्थापित करने का एक प्रयत्न था।"²

इसके अतिरिक्त बदलनी हुई परिस्थितियों के अनुरूप आर्थिक और सामाजिक प्रगति की दिशा में आगे बढ़ने के लिए मौलिक अधिकारों में परिवर्तन करने की आवश्यकता उत्पन्न हो सकती है और यदि ऐसी स्थिति में मौलिक अधिकारों को संशोधित नहीं किया जाता है तो यह बात भारतीय प्रजातन्त्र और स्वयं मौलिक अधिकारों के लिए भी अत्यन्त घातक सिद्ध हो सकती है। एक अन्य विचारणीय बात यह है कि संविधान के भाग 4 में नीति निर्देशक तत्वों का उल्लेख है और यदि संसद को मौलिक अधिकारों में आवश्यकतानुसार परिवर्तन की शक्ति नहीं दी जाती है, तो संसद निर्देशक तत्वों को, जो संविधान-निर्माताओं द्वारा निर्धारित राज्य के लक्ष्य हैं, कार्यरूप में परिणित नहीं कर सकती है। अतः संविधान में इस प्रकार के संशोधन करने के प्रस्ताव पर

¹ M. C. Setalvad's note in Forum on Right to Property in *The Indian Pol. Sc. Review*, Delhi, Vol V, No 2, pp. 201-202.

² *Ibid.*, pp. 167-68.

विचार किया जाने लगा, जिससे गोलकनाथ विवाद में दिया गया निर्णय रद्द हो सके। स्वर्गीय ससद सदस्य नाथपाई द्वारा इस आशय का विधेयक लोकसभा में प्रस्तुत किया गया, लेकिन तत्काल ही इस पर विचार नहीं हो सका। इसके बाद मार्च 1971 के लोकसभा के चुनावों में राष्ट्रीय कांग्रेस द्वारा 'गरीबी, बेरोजगारी और सामाजिक असमानता को समाप्त करने' का मकल्प व्यक्त किया गया था अतः 28 जुलाई, 1971 ई० को 24वाँ संशोधन विधेयक लोकसभा में प्रस्तुत किया गया। लोकसभा और राज्यसभा द्वारा भारी बहुमत में पारित कर दिये जाने के बाद इसे राज्यो के विधान-मण्डलों द्वारा भी पारित किया गया और 1971 में ही इसने कानून का रूप ग्रहण कर लिया। इस संवैधानिक संशोधन द्वारा यह निश्चित कर दिया गया है कि संसद को संविधान के किसी भी उपबन्ध को जिसमें मौलिक अधिकार भी आते हैं, संशोधित करने का अधिकार होगा।

इस बात में तनिक भी सन्देह नहीं कि संविधान में किया गया 24वाँ संशोधन नितान्त आवश्यक था। इसके बाद मौलिक अधिकारों को सीमित करने के लिए संविधान में 25वाँ और 29वाँ संशोधन किया गया। यदि 24वाँ संशोधन न किया गया होता, तो संविधान का 25वाँ और 29वाँ संशोधन सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवैध घोषित कर दिया जाता।

संवैधानिक संशोधनों को चुनौती और सर्वोच्च न्यायालय का ऐतिहासिक निर्णय

1971 और 1972 के वर्ष में संविधान में जो 24वें, 25वें, 26 और 29वें संशोधन किये गये, उन्हें सितम्बर, 1972 में सर्वोच्च न्यायालय में चुनौती दी गयी। प्रधान न्यायाधीश श्री सौकर्री की अध्यक्षता में 14 न्यायाधीशों की पूर्ण पीठ द्वारा चुनौती याचिका (केशवानन्द भारती केस) पर विचार किया गया।

लगभग 6 महीने की, अब तक की सबसे लम्बी सुनवाई के बाद 23 अप्रैल, 1973 को सर्वोच्च न्यायालय ने अपना ऐतिहासिक निर्णय दिया। इस निर्णय में 1967 का गोलकनाथ बनाम पंजाब सरकार सम्बन्धी निर्णय रद्द कर दिया गया और 13 में से 7 न्यायाधीशों ने संसद को यह अधिकार दिया कि वह मूल अधिकारों में कमी, कटौती या उन्हें पूर्णतया समाप्त भी कर सकती है, लेकिन इसमें उन्होंने अपना यह अधिकार सुरक्षित रखा कि वे संशोधनों की छानबीन करके यह निर्णय कर सकें कि वे संविधान के मूल स्वरूप और भावना के विपरीत तो नहीं हैं। जिन 6 अन्य न्यायमूर्तियों ने इससे पूर्ण सहमति नहीं प्रकट की, उन्होंने भी यह अधिकार दिया है कि मूल अधिकारों में संशोधन किया जा सकता है। बहुमत निर्णय और अल्पमत निर्णय में अन्तर आमतौर पर इस बात पर है कि 'मौलिक अधिकारों को संशोधित करने के संसद के अधिकार की सीमा क्या है। बहुमत के 7 न्यायमूर्तियों ने संसद को पूर्ण अधिकार दिया है और केवल इतना प्रतिबन्ध लगाया है कि जो भी संशोधन हो, वे संविधान की मूल मान्यताओं, व्यवस्थाओं और भावनाओं के विपरीत न हों। इसका तात्पर्य यह है कि उन्होंने मूल अधिकारों में व्यापक कटौती तक के लिए संसद को अधिकार दिया है। इसके विपरीत, अल्पमत वाले 6 न्यायमूर्तियों ने कहा है, "संशोधन के अधिकार का इस प्रकार प्रयोग नहीं किया जा सकता कि जिससे मूल अधिकार खत्म हो या उनमें व्यापक कटौती हो।"

13 न्यायमूर्तियों ने अलग-अलग 11 निर्णय दिये हैं और इन निर्णयों के कुल लगभग 1,700 पृष्ठ हैं। अधिकांश समर्थित निर्णयों के प्रमुख मुद्दे ये हैं - (1) गोलकनाथ विवाद में दिया गया निर्णय रद्द हो चुका है। (2) संविधान के अनुच्छेद 368 के अन्तर्गत संसद को यह अधिकार नहीं है कि वह संविधान के मूल स्वरूप या उसकी आधारभूत धाराओं को बदल सके। (3) 24वाँ संशोधन, 1971 वैध है। (4) 25वें संविधान संशोधन, 1971 की धाराएँ 2 (अ)

और (ब) बंध हैं। (5) 25वें संशोधन की धारा 3 का प्रथम खण्ड बंध है, लेकिन इसका दूसरा खण्ड अर्थात् संविधान की धारा 31 (स) अवैध है। 31 (स) के अनुसार कोई भी ऐसा कानून जिसके अन्तर्गत यह निर्णय किया गया है कि वह निर्देशक तत्वों को लागू करने के लिए बनाया गया है, को किसी भी न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती है। (6) 29वाँ संविधान संशोधन बंध है। (7) इस निर्णय में यह कहा गया है कि संविधान की धारा 31(2) के अन्तर्गत प्रयुक्त शब्द 'राशि' का अर्थ यह नहीं है कि मुआवजा मनमाना निश्चित हो या उसका सम्पत्ति के मूल्य से कोई उचित सम्बन्ध न हो।

इस निर्णय में सर्वोच्च न्यायालय ने इस बात को स्वीकार किया कि सर्वोच्च न्यायालय की तुलना में संसद की सत्ता उच्च है, लेकिन संसद के द्वारा भी अपने सभी कार्य संविधान द्वारा निर्धारित मोटी सीमाओं के अन्तर्गत रहते हुए ही किये जा सकते हैं। इस प्रकार संविधान के संशोधनों पर विचार करने का न्यायपालिका का अधिकार सुरक्षित रखा गया।

42वाँ संवैधानिक संशोधन और 1980 का न्यायिक निर्णय—तत्कालीन शासन के द्वारा 'केशवानन्द भारती' विवाद के सम्बन्ध में 1973 में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिये गये निर्णय को पसन्द नहीं किया गया था। प्रथम, इस निर्णय में 25वें संवैधानिक संशोधन की धारा 3 के दूसरे खण्ड अर्थात् संविधान की धारा 31 (स) को अवैध कर दिया गया था और द्वितीय, इस निर्णय में संविधान के मूल ढाँचे की धारणा का प्रतिपादन करते हुए संवैधानिक संशोधन पर विचार और निर्णय का न्यायपालिका का अधिकार सुरक्षित रखा गया था। अतः 1975 में घोषित आपातकाल में शासन द्वारा उपर्युक्त स्थिति को समाप्त करने का निश्चय किया गया।

42वें संवैधानिक संशोधन (1976) के आधार पर यह निश्चित किया गया कि संसद की संविधान में संशोधन करने की शक्ति को कोई सीमा नहीं है और किसी भी संवैधानिक संशोधन को इसके अतिरिक्त अन्य किसी आधार पर न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकेगी कि इसमें अनुच्छेद 368 द्वारा वतलायी गयी प्रक्रिया को नहीं अपनाया गया है। इनके साथ ही निर्देशक तत्वों को मौलिक अधिकारों पर वरीयता की स्थिति प्रदान की गयी और यह व्यवस्था की गयी कि संविधान के निर्देशक तत्वों की क्रियान्विति के लिए बनाये गये किसी भी कानून को इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती कि ये कानून संविधान में दिये गये किसी अधिकार को सीमित या समाप्त करते हैं।

42वें संवैधानिक संशोधन को 1979 में सर्वोच्च न्यायालय में चुनौती दी गयी। इस सम्बन्ध में प्रस्तुत याचिका की पैरवी करते हुए प्रसिद्ध विधिवेत्ता एन० ए० पालखीवाला ने कहा कि "42वें संवैधानिक संशोधन द्वारा संविधान के बुनियादी ढाँचे को नष्ट कर दिया गया है, अतः इसे अवैध घोषित किया जाना चाहिए।"

सुनवाई के बाद 9 मई, 1980 को सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय¹ में 42वें संविधान संशोधन की वैधता को स्वीकार किया। उनके अनुसार, "इससे संविधान के बुनियादी ढाँचे अथवा उसके आवश्यक तत्वों को किसी प्रकार से कोई क्षति नहीं पहुँचती, अतः अवैध घोषित नहीं किया जा सकता।"

लेकिन पाँच-सदस्यीय संविधान पीठ ने (31 जुलाई, 1980 को मिनर्वा मिल केस में) अपने बहुमत निर्णय (4-1) में 42वें संवैधानिक संशोधन के दो प्रावधानों, खण्ड (Section) 4 और खण्ड 55; को अवैध घोषित कर दिया, क्योंकि इनसे संविधान के मूल ढाँचे को आघात पहुँचता है और ये केशवानन्द भारती विवाद में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिये गये निर्णय का

¹ *The Indian Express*, 10 May, 1980.

उल्लंघन करते हैं। 42वें संवैधानिक संशोधन के जिन खण्डों को अवैध घोषित किया गया वे इस प्रकार हैं :

खण्ड 4 में व्यवस्था थी कि निर्देशक तत्वों को लागू करने के लिए - संसद जिन किन्हीं कानूनों का निर्माण करे, उन्हें इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती कि ये कानून संविधान में दिये गये किसी आधार को सीमित या समाप्त करते हों।

खण्ड 55 में व्यवस्था थी कि "संसद द्वारा संविधान में किये गये किसी भी संशोधन को (जिसमें संविधान का भाग 3 भी शामिल है) इसके अतिरिक्त अन्य किसी आधार पर न्यायालय में चुनौती दी जा सकेगी कि इसमें अनुच्छेद 368 द्वारा बतलायी गयी प्रक्रिया को नहीं अपनाया गया है।"¹

इस प्रकार संसद की कानून निर्माण की शक्ति को सीमित कर दिया गया है और संसद द्वारा निमित्त कानूनों तथा संवैधानिक संशोधनों की न्यायपालिका द्वारा जाँच की जा सकेगी। इस बात पर पुन बहस छिड़ गयी है कि किसी प्रश्न की संवैधानिकता अथवा असंवैधानिकता के प्रश्न पर अन्तिम निर्णय की शक्ति संसद को प्राप्त होनी चाहिए या सर्वोच्च न्यायालय को।

Gangadhar S. Shinde
Dr. J. V. Meher

¹ The Question of primacy of the Directives over the Fundamental Rights has aroused a good deal of controversy, partly as a result of the Supreme Court judgements, and the Congress (I) government's repeatedly affirmed policy of giving priority to the Directive Principles. In the *Minerva Mills Case Judgement* (July 31, 1980) the Supreme Court struck down two vital clauses of the 42nd Constitutional Amendment. The court held by a majority decision that Parliament cannot alter the basic structure of the constitution and that the Fundamental Right will have precedence over the Directive Principles of the Constitution. The Supreme Court had also ruled earlier in the famous *Kesavananda Bharati Case* in 1973 that although by Article 368, Parliament has been given the power to amend the constitution that power cannot be exercised so as to alter the basic structure of the constitution.

भारतीय संविधान का दर्शन : राज्य-नीति के निर्देशक तत्व

[THE PHILOSOPHY OF THE CONSTITUTION : DIRECTIVE
PRINCIPLES OF STATE POLICY]

राज्य-नीति के निर्देशक तत्व हमारे संविधान की संजीवनी व्यवस्थाएँ हैं। इन सिद्धान्तों में हमारे संविधान का और उसके सामाजिक न्याय दर्शन का वास्तविक तत्व निहित है। ये तत्व हमारे संविधान की प्रतिज्ञाओं और आकांक्षाओं को वाणी प्रदान करते हैं। संविधान निर्देशक सिद्धान्तों का मार्ग प्रशस्त करता है और निर्देशक सिद्धान्त एवं उनका क्रियान्वयन संविधान को सामाजिक शक्ति से अभिसिंचित करते हैं। निर्देशक सिद्धान्तों का प्रयोजन शान्तिपूर्ण तरीके से सामाजिक क्रान्ति का पथ-प्रशस्त कर कुछ सामाजिक और आर्थिक उद्देश्यों को तत्काल सिद्ध करना है। इस प्रकार की सामाजिक क्रान्ति के माध्यम से संविधान सामान्य व्यक्ति की बुनियादी आवश्यकताओं की पूर्ति करना और हमारे समाज की संरचना में परिवर्तन करना चाहता है। संविधान के भाग चतुर्थ, जिसमें राज्य-नीति के निर्देशक तत्वों का विवेचन किया गया है, उद्देश्य उस सामाजिक और आर्थिक-क्रान्ति को मूर्त रूप प्रदान करना है, जिसे स्वाधीनता के पश्चात् पूरा करना बाकी रह गया था।

निर्देशक तत्वों का अर्थ और उद्देश्य (Meaning and Objectives of Directive Principles)

संविधान के चतुर्थ भाग में अनुच्छेद 36 से 51 तक निर्देशक तत्वों का उल्लेख किया गया है। राज्य-नीति के निर्देशक सिद्धान्त देश की विभिन्न सरकारों और सरकारी अभिकरणों के नाम जारी किये गये निर्देश हैं, जो देश की शासन-व्यवस्था के मौलिक तत्व हैं। दूसरे शब्दों में, निर्देशक सिद्धान्त कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को दिये गये ऐसे निर्देश हैं जिनके अनुसार उन्हें अपने अधिकारों का प्रयोग इस प्रकार करना होता है कि इन सिद्धान्तों का पूरा और उचित रूप से पालन हो। ये सिद्धान्त ऊँचे-ऊँचे आदर्शों की घोषणाएँ हैं।¹ ये सिद्धान्त पथ-प्रदर्शन तथा ऊँची-ऊँची आकांक्षाओं के घोषणा-पत्र हैं।² डॉ० राजेन्द्र प्रसाद के अनुसार, "राज्य-नीति के निर्देशक सिद्धान्तों का उद्देश्य जनता के कल्याण को प्रोत्साहित करने वाली सामाजिक व्यवस्था का निर्माण करना है।"³ इन निर्देशक तत्वों की प्रकृति के सम्बन्ध में संविधान के अनुच्छेद 37 में स्पष्ट रूप

1 "They are parade of high sounding sentiments."

2 संविधान सभा वाद-विवाद, खण्ड V, पृ० 316।

3 "Theory are Manifesto of aims and aspirations."

मे कहा गया है कि “इस भाग (4) में दिये गये उपबन्धों को किसी भी न्यायालय द्वारा बाध्यता नहीं दी जा सकेगी, किन्तु तो भी इसमें दिये हुए तत्व देश के शासन में मूलभूत हैं और विधि निर्माण में इन तत्वों का प्रयोग करना राज्य का कर्तव्य होगा।”¹ संविधान की प्रस्तावना में जिन उद्देश्यों को प्रकट किया गया है उन्हें व्यावहारिक रूप देने के लिए राज्य के नीति निर्देशक सिद्धान्तों को श्रान्त दिया गया है। जिस प्रकार 1935 के भारत सरकार अधिनियम में गवर्नर जनरल तथा गवर्नरों के लिए अनुदेश-पत्र जारी किये गये थे, उसी तरह नये संविधान में निर्देशक सिद्धान्त हमारे शासनकर्ताओं के लिए हिदायतें या अनुदेश हैं। ये सिद्धान्त कार्यपालिका तथा विधानमण्डल के लिए निर्देशन हैं कि उन्हें किस तरह शासन संचालन करना है। डॉ० अम्बेडकर के अनुसार, “राज्य के नीति के निर्देशक सिद्धान्त सन् 1935 के अधिनियम में जारी किये गये अनुदेश-पत्रों, के समान ही हैं। वम अन्तर केवल यही है कि अधिनियम में गवर्नर-जनरल तथा गवर्नरों को निर्देशन दिये गये थे जबकि इस संविधान में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका को निर्देश दिये गये हैं।”² सर आइवर जेनिंग्स के अनुसार, “भारतीय संविधान का यह भाग फेबियन समाजवाद की ही स्थापना करता है, जबकि ‘समाजवाद’ शब्द का उल्लेख नहीं मिलता है।”³ प्रो० पायली के अनुसार, “निर्देशक तत्व भारतीय प्रशासकों के आचरण के सिद्धान्त हैं।”⁴ जी० एन० जोशी के शब्दों में, “इन निर्देशक तत्वों का विधानमण्डल को कानून बनाते समय और कार्यपालिका को इन तत्वों को लागू करते समय ध्यान रखना चाहिए। ये उस नीति की ओर संकेत करते हैं जिसका अनुसरण सभ और राज्यों को करना चाहिए।” न्यायाधीश कैनिथा के अनुसार, “निर्देशक तत्वों में राष्ट्र की बुद्धिमत्तापूर्ण स्वीकृति बोल रही है, जो संविधान सभा के माध्यम से अभिव्यक्त हुई थी।” संक्षेप में, ये सिद्धान्त शासन की नीतियों को निर्दिष्ट करने के लिए विधान में निहित किये गये हैं। डॉ० पायली ने इसे “आधुनिक संवैधानिक प्रशासन की एक नवीन विशेषता बतलाया है, जिसकी प्रेरणा हमें आयरिश संविधान से ही मिली है। ये सिद्धान्त प्रजातन्त्रात्मक भारत का शिलान्यास करते हैं। जब भारत सरकार इन्हें कार्यरूप में परिणत कर सकेगी तो भारत एक सच्चा लोककल्याणकारी राज्य कहला सकेगा।”⁵

निर्देशक सिद्धान्तों को संविधान का अंग बनाने में संविधान-निर्माताओं का उद्देश्य क्या था ? इन आधारभूत सिद्धान्तों का उद्देश्य कल्याणकारी राज्य स्थापित करना है। सामूहिक रूप से ये सिद्धान्त भारत में आर्थिक एवं सामाजिक लोकतन्त्र की रचना करते हैं। निर्देशक सिद्धान्त का वास्तविक महत्व इस बात का है कि ये नागरिकों के प्रति राज्य के दायित्व के द्योतक हैं। संविधान की प्रस्तावना में जिन आदर्शों की प्राप्ति की इच्छा प्रकट की गयी है, ये उन आदर्शों की ओर बढ़ने के लिए पथ-प्रदर्शन का कार्य करते हैं। जिन आदर्शों की प्राप्ति भारतीय राज्य का लक्ष्य है, ये उन आदर्शों की गणना है।

1 ‘There fundamental in the governance of the Country’

2 The Directive Principles are like the instruments of instruction which were issued to the Governor General and the Governor of colonies. What is called ‘Directive Principles’ is merely another name for the Instrument of Instructions. The only difference is that they are instructions to the Legislature and Executive. —Dr. Ambedkar

3 Sir Ivor Jennings claims that Ghosts of Sidney and Beatrice Webb stalk through the pages of the entire text and this part of the constitution expresses, ‘Fabian Socialism without the work ‘Socialism’.

4 “They lay down a code of conduct for the administrators of India. In short they guide the path which will lead the people of India to achieve the noble ideas which the ‘Preamble’, of the constitution proclaims. Justice—social, economic and political liberty, equality and fraternity.” —M. V. Pylee

5 पायली, एम० वी० . इण्डियन कान्स्टीट्यूशन, पृ० 330 ।

निर्देशक सिद्धान्तों तथा मौलिक अधिकारों में अन्तर (Distinction between Directive Principles and Fundamental Rights)

भारतीय संविधान के भाग तीन में मौलिक अधिकारों तथा भाग चार में निर्देशक सिद्धान्तों का वर्णन मिलता है। राज्य-नीति के निर्देशक सिद्धान्तों तथा मौलिक अधिकारों में बड़ा भारी अन्तर है। मौलिक अधिकार जहाँ नागरिकों को ऐसी सुविधाएँ प्रदान करते हैं जिन्हें उनके सर्वांगीण विकास की आवश्यक शर्त कहा जा सकता है, वहाँ राज्य की नीति के निर्देशक तत्व मनुष्यों के इस सर्वांगीण विकास की आवश्यक परिस्थितियों के निर्माण के लिए कुछ निषेध आज्ञाएँ हैं। ग्लेडहिल के अनुसार, "मौलिक अधिकार राज्य के लिए कुछ निषेध आज्ञाएँ हैं। इनके द्वारा राज्य को यह आदेश दिया गया है कि उसे लोगों के इन अधिकारों में अनुचित हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। राज्य-नीति के निर्देशक सिद्धान्त इसके विरुद्ध यह बतलाते हैं कि राज्य को क्या करना चाहिए।" दोनों में मूल अन्तर इस प्रकार है।

(1) जहाँ मौलिक अधिकार न्यायालयों द्वारा लागू हो सकते हैं, वहाँ राज्य-नीति के निर्देशक सिद्धान्त न्यायालयों द्वारा लागू नहीं हो सकते। दूसरे शब्दों में, प्रथम वादयोग्य (justiciable) हैं तथा द्वितीय वादयोग्य नहीं (non-justiciable) हैं।

(2) मौलिक अधिकार नकारात्मक हैं जबकि निर्देशक सिद्धान्त सकारात्मक हैं। मौलिक अधिकारों की प्रकृति इस रूप में नकारात्मक है कि ये राज्यों के किन्हीं कार्यों पर प्रतिबन्ध लगाते हैं। इसके प्रतिकूल नीति निर्देशक तत्व राज्य को किन्हीं निश्चित कार्यों को करने का आदेश देते हैं।

(3) जहाँ मौलिक अधिकारों के द्वारा राजनीतिक लोकतन्त्र की स्थापना की गयी है, वहाँ नीति निर्देशक सिद्धान्तों द्वारा आर्थिक लोकतन्त्र की स्थापना होती है। ग्रैनविल ऑस्टिन ने इसी कारण इन निर्देशकों को 'घोषणा' कहा है—आर्थिक स्वाधीनता की घोषणा।

(4) मौलिक अधिकारों का कानूनी महत्व है जबकि निर्देशक सिद्धान्त 'नैतिक आदेश' (Moral precepts) मात्र हैं। जी० एन० जोशी ने इसी कारण लिखा है कि "राज्य-नीति के निर्देशक सिद्धान्त मानवीय आदर्शवाद के ढेर हैं जिन्हें ऐसे व्यक्तियों ने समझीत किया है जो दीर्घ-कालीन स्वातन्त्र्य संघर्ष के पश्चात् स्वप्निल भावातिरेक की स्थिति में थे।"

(5) मौलिक अधिकारों को (अनुच्छेद 20 तथा 21 में वर्णित अधिकारों को छोड़कर) अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत घोषित आपातकालीन स्थिति में प्रवृत्त काल में स्थगित (suspend) किया जा सकता है। जबकि निर्देशक तत्वों का जब तक क्रियान्वयन नहीं होता तब तक वे स्थायी रूप से स्थगन की अवस्था में ही बने रहते हैं।

(6) मौलिक अधिकार सार्वभौम (absolute) नहीं हैं, उन पर कुछ प्रतिबन्ध (limitations) हैं। जबकि निर्देशक सिद्धान्तों पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है।

उपर्युक्त भेदों के अतिरिक्त मौलिक अधिकार और निर्देशक तत्वों में महत्व सम्बन्धी भेद भी है। हमारे मूल संविधान द्वारा मौलिक अधिकारों को निर्देशक तत्वों की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण स्थिति प्रदान की गयी थी। इसी आधार पर कुरेशी बनाम बिहार राज्य के मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों ने यह विचार प्रकट किया था कि "राज्य को चाहिए कि वह निर्देशक सिद्धान्तों को लागू कराने के लिए कानून बनाये लेकिन उनके द्वारा बनाये गये कानूनों से मौलिक अधिकारों को हानि नहीं पहुँचनी चाहिए, नहीं तो उनकी सुरक्षा सम्बन्धी धाराएँ निरर्थक समझी जायेंगी।" लेकिन प्रारम्भ से ही एक वर्ग का विचार था कि निर्देशक तत्वों को मौलिक अधिकारों की अपेक्षा अधिक महत्वपूर्ण समझा जाना चाहिए। श्री वी० एन० राव ने संविधान निर्माण के समय ही स्पष्ट कहा था कि संघर्ष की स्थिति में मौलिक अधिकारों की अपेक्षा निर्देशक

मिद्धान्तों को प्रमुखता दी जानी चाहिए, अन्यथा जनहितकारी व्यवस्थापन सम्भव नहीं हो सकेगा। संविधान का चतुर्थ सशोधन अधिनियम प्रस्तुत करते हुए श्री नेहरू ने कहा था कि "जहाँ कहीं किसी मौलिक अधिकार एवं निर्देशक सिद्धान्त में परस्पर विरोध हो, वहाँ निर्देशक सिद्धान्तों को वरीयता दी जानी चाहिए।"

मौलिक अधिकारों तथा निर्देशक तत्वों के बीच सम्बन्ध

(RELATION BETWEEN FUNDAMENTAL RIGHTS AND DIRECTIVE PRINCIPLES)

निर्देशक सिद्धान्तों तथा मौलिक अधिकारों के मध्य घनिष्ठ सम्बन्ध है तथा दोनों की आपसी घनिष्ठता समय, परिस्थिति एवं शासक वर्ग की मशा के अनुसार बदलती रही है। मौलिक अधिकार और निर्देशक सिद्धान्तों के आपसी सम्बन्धों को निम्नलिखित 5 चरणों में विभाजित किया जा सकता है¹

1. पहला चरण 1950 से 1966;
2. दूसरा चरण : 1967 से 1971,
3. तीसरा चरण 1972 से 1975,
4. चौथा चरण . 1976 से 1980, एवं
5. पाँचवाँ चरण 1980 से अब तक।

(1) पहला चरण 1950 से 1966—इस काल में नीति निर्देशक सिद्धान्तों के क्रियान्वयन हेतु मौलिक अधिकारों में सशोधन किया गया। इस काल में इस दृष्टिकोण का विकास हुआ कि नीति निर्देशक सिद्धान्त मौलिक अधिकारों की तुलना में निम्न स्थिति रखते हैं। फिर भी इस मान्यता का विकास हुआ है कि निर्देशक सिद्धान्तों के क्रियान्वयन हेतु मौलिक अधिकारों को सशोधित किया जा सकता है। मद्रास राज्य बनाम चम्पाकम दोराडराजन² के मामले में उच्चतम न्यायालय के समक्ष यह प्रश्न विचारार्थ आया कि मूल अधिकार और निर्देशक तत्वों के विरोध की स्थिति में किसको प्राथमिकता दी जायेगी। न्यायालय ने निर्णय दिया कि ऐसी स्थिति में मूल अधिकार निर्देशक तत्वों पर अभिभावी होंगे। न्यायालय ने कहा कि "नीति निर्देशक तत्व, जिन्हें अनुच्छेद 37 द्वारा स्पष्टतया न्यायालयों द्वारा अप्रवर्तनीय घोषित किया गया है, भाग 3 में दिये गये उपबन्धों पर अभिभावी (override) नहीं हो सकते हैं जिन्हें अनुच्छेद 32 के अन्तर्गत अनुचित लेखों या निर्देशों के द्वारा स्पष्टतया प्रवर्तनीय बनाया गया है। मूल अधिकारों वाला अध्याय पवित्रतम अध्याय है" नीति निर्देशक तत्व मूल अधिकारों के अनुरूप और उनके सहायक के रूप में रहेंगे। हमारे विचार से भाग 3 और 4 के उपबन्धों को इसी दृष्टिकोण से समझना चाहिए। किन्तु यदि किसी मूल अधिकार का अतिक्रमण नहीं हुआ है तो राज्य उस सीमा तक नीति निर्देशक तत्वों को कार्यान्वित कर सकता है।

मूल संविधान में अनुच्छेद 31 (4) और 31 (6) के द्वारा विभिन्न राज्यों में बनाये गये जमींदारी उन्मूलन अधिनियमों को न्यायालय की परिधि से इस आधार पर बाहर रखने की कोशिश की गयी थी कि इन अधिनियमों को अनुच्छेद 31 (2) के आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती। अर्थात् इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती कि 'प्रतिकर' अथवा 'मुआवजा' कम दिया गया है। लेकिन संविधान-निर्माताओं ने यह नहीं सोचा था कि इन अधिनियमों को किसी अन्य आधार पर भी अवैध घोषित किया जा सकता है। वास्तव में यह हुआ कि जमींदारों ने जमींदारी उन्मूलन विधेयक को अनुच्छेद 14 के द्वारा प्रदत्त विधि के समक्ष समानता के विरुद्ध

1 J. R. Siwach, *Dynamics of Indian Government and Politics*, 1985, p. 67.

2 ए० आई० आर०, 1951, सु० को० 228।

बताया। कामेश्वर सिंह वनाम बिहार राज्य के मुकदमे में पटना उच्च न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया कि न्यायालय 'प्रतिकर' के प्रश्न की जाँच इसलिए कर सकते हैं ताकि वे यह देख सकें कि उस कानून से अन्य मूल अधिकारों से सम्बन्धित प्रावधानों (उदाहरण के लिए, 14वाँ अनुच्छेद) का उल्लंघन तो नहीं होता है। इस प्रकार 14वें अनुच्छेद के आधार पर पटना के उच्च न्यायालय ने बिहार भूमि सुधार कानून, 1950 को अवैध घोषित कर दिया। कुछ अन्य राज्यों में जमींदारों ने उच्चतम न्यायालय में भी अपील की। उच्चतम न्यायालय ने भी पटना उच्च न्यायालय के निर्णय का समर्थन किया।

वस्तुतः भूमि सुधार कानूनों का लक्ष्य निर्देशक तत्वों का क्रियान्वयन था किन्तु वे न्यायिक वाद-विवाद के विषय बन गये, जिसके कारण संविधान का प्रथम सशोधन करने का निश्चय किया गया।

प्रथम संविधान सशोधन—संविधान के प्रथम सशोधन (1951) द्वारा मुख्य रूप से तीन संशोधन किये गये—(1) संविधान में एक नयी नवी अनुसूची जोड़ी गयी। मूल संविधान में केवल आठ अनुसूचियाँ थी। नवी अनुसूची में वे सभी भूमि सुधार अधिनियम सम्मिलित कर दिये गये जो उस समय तक अलग-अलग राज्यों द्वारा पारित किये गये थे। इस प्रकार प्रथम संविधान संशोधन ने नवी अनुसूची जोड़कर संविधान में ऐसा भाग बना दिया जिसमें किसी कानून को रख देने से उसे न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review) के बाहर निकाला जा सकता है। (2) एक नया अनुच्छेद 31-ए जोड़ा गया जिसका अभिप्राय यह है कि राज्य द्वारा भूसम्पत्ति अधिग्रहण अथवा जागीरदारी अधिकारों की समाप्ति या अल्पीकरण को इसलिए अवैध घोषित नहीं किया जा सकता कि उसके द्वारा मूल अधिकारों का अतिक्रमण होता है। एक और नया अनुच्छेद 31-बी जोड़ा गया जिसमें यह उल्लेख किया गया कि नवी अनुसूची में उल्लिखित भूमि सुधार अधिनियमों की सर्वधानिकता को इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती कि वे मूल अधिकारों का हनन करते हैं अथवा उनको सीमित करते हैं।

चतुर्थ संविधान सशोधन—सम्पत्ति के मौलिक अधिकार में फिर से 1955 में सशोधन की आवश्यकता इसलिए पड़ी कि न्यायालयों ने व्यवस्थापिका के अधिकार में हस्तक्षेप करने की कोशिश की। 'श्रीमती बेला वनर्जी वनाम पश्चिमी बंगाल राज्य' के मुकदमे में उच्चतम न्यायालय ने निर्णय देते हुए यह मत व्यक्त किया कि 'प्रतिकर' या 'मुआवजा' तभी न्यायोचित माना जा सकता है जबकि अधिग्रहण की गयी सम्पत्ति के मूल्य के बराबर हो। सम्पत्ति का यथार्थ मूल्य चुकाया जाना चाहिए तथा प्रतिकर या मुआवजा पर्याप्त होना चाहिए।

इसी सन्दर्भ में 'टारिकादास श्रीनिवास वनाम शोलापुर स्पिनिंग एण्ड वीविंग कम्पनी' नामक मुकदमे का उल्लेख भी किया जा सकता है। इस मिल के प्रबन्ध मण्डल ने बिना किसी पूर्व सूचना के मिल को एकाएक बन्द कर दिया। सरकार ने इस मिल का प्रबन्ध एक अध्यादेश द्वारा अपने हाथों में ले लिया। न्यायालय ने इस अध्यादेश को इसलिए अवैध घोषित कर दिया क्योंकि उसमें कम्पनी को पर्याप्त मुआवजा या प्रतिकर नहीं दिया गया था। सरकार का कहना था कि उसने सम्पत्ति को अपने हाथों में नहीं लिया है, केवल उसका प्रबन्ध करने का दायित्व ग्रहण किया है। न्यायालय द्वारा दिये गये उपर्युक्त निर्णयों ने सरकार को सम्पत्ति के अधिकार में सशोधन के लिए बाध्य किया। फलस्वरूप 1955 में संविधान में चतुर्थ और सम्पत्ति के मूल अधिकार में दूसरा संशोधन करना पड़ा।

चतुर्थ संशोधन द्वारा निम्नलिखित व्यवस्था की गयी। (1) अनुच्छेद 31 (2) में परिवर्तन करके प्रतिकर की राशि की पर्याप्तता या अपर्याप्तता के प्रश्न को न्यायालयों के क्षेत्र से बाहर रख दिया गया। इसके अनुसार किसी भूमि अथवा सम्पत्ति का अधिग्रहण करने से सम्बन्धित कानून

बनाते समय संसद को उसके बदले दिये जाने वाले प्रतिकर सम्बन्धी मिद्दान्त अथवा उमकी राशि निश्चित करने का पूर्ण अधिकार होगा और न्यायालयों में अब उसे इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकेगी कि उसके अन्तर्गत दिया जाने वाला मुआवजा पर्याप्त नहीं है। (2) नया अनुच्छेद 31 (2-ए) भी जोड़ा गया, जिसके द्वारा सम्पत्ति के अनिवार्य अर्जन अथवा अधिग्रहण की सुनिश्चित व्याख्या कर दी गयी। (3) अनुच्छेद 31-ए में परिवर्तन करके अनुच्छेद 31-ए(1) के अनुसार यह भी स्पष्ट किया गया कि कुछ विशेष प्रकार के कानूनों को अनुच्छेद 14, 19 तथा 31 का उल्लंघन करने वाला नहीं माना जायेगा। (4) नवी अनुसूची में कुछ और अधिनियम जोड़े दिये गये।

सत्रहवाँ संविधान संशोधन—चतुर्थ संशोधन के बाद भी कुछ इस प्रकार के निर्णय न्यायालयों द्वारा दिये गये जिनके कारण सन् 1965 में 17वें संशोधन की आवश्यकता पड़ी। 1961 में उच्चतम न्यायालय ने रैयतवाड़ी भूमि को मद्रास राज्य में केरल राज्य में हस्तान्तरण के सम्बन्ध में लागू किये गये 'केरल कृषि भू-सम्बन्धी अधिनियम, 1961' को इस आधार पर अवैध घोषित कर दिया गया कि 'रैयतवाड़ी भूमि' शब्द अनुच्छेद 31-ए(2) के अन्तर्गत विवेचित 'सम्पदा' अथवा 'जागीर' (Estate) शब्द की परिभाषा में नहीं आता है, अतः उक्त कानून को अनुच्छेद 31-ए(1) के अधीन अनुच्छेद 13, 19 और 31 पर अतिक्रमण करने से मुक्त नहीं माना जा सकता।

17वें संशोधन द्वारा निम्नलिखित व्यवस्था की गयी—(1) अनुच्छेद 31-ए(1)(B) में, 'सम्पदा' अथवा 'जागीर' की विवेचना को अधिक विस्तृत करके रैयतवाड़ी प्रथा के अधीन जमीन भी इसी शब्द के अन्तर्गत आ गयी। (2) नवी अनुसूची में कुछ भूमि सुधार सम्बन्धी अधिनियमों को और सम्मिलित किया गया।

(2) दूसरा चरण . 1967 से 1971—इस काल में इस विचारधारा का प्रचलन हुआ कि मौलिक अधिकार अपरिवर्तनीय (Unamendable) हैं। सन् 1967 में गोलकनाथ¹ के मामले में उच्चतम न्यायालय ने अपने बहुमत के निर्णय में यह कहा कि संसद मूल अधिकारों में संशोधन नहीं कर सकती है। इस निर्णय से उच्चतम न्यायालय द्वारा 1951 में 'शकरीप्रसाद केस' तथा 1965 में 'सज्जनसिंह केस' में अपने ही द्वारा दिये गये निर्णयों को उलट दिया। 10 फरवरी, 1970 को उच्चतम न्यायालय ने अपने निर्णय में बैंको के राष्ट्रीयकरण से सम्बन्धित अध्यादेश तथा कानून को निम्न आधारों पर अवैध घोषित कर दिया—(1) उच्चतम न्यायालय ने अपने निर्णय में कहा कि 'मुआवजा' अथवा 'प्रतिकर' की राशि इतनी कम नहीं होनी चाहिए कि वह न्यायोचित प्रतीत न हो। 'प्रतिकर' वास्तव में 'प्रतिकर होना चाहिए, उसके नाम पर दिया गया धोखा या भुलावा मात्र नहीं।' उच्चतम न्यायालय ने अध्यादेश तथा कानून को इसलिए अवैध घोषित किया था कि उममें मुआवजा अथवा प्रतिकर निर्धारित करने वाले मिद्दान्त अप्रासंगिक एवं असंगत थे और मुआवजे की राशि इतनी कम थी कि उसे मुआवजा या प्रतिकर की संज्ञा नहीं दी जा सकती। (2) बैंक राष्ट्रीयकरण अधिनियम अनुच्छेद 19(1)(एफ) पर भी अतिक्रमण करता है अर्थात् सम्पत्ति के अर्जन, धारण और व्ययन की स्वतन्त्रता पर प्रतिबन्ध लगाता है। इसी प्रकार वज्रवेल्² (1968) और मेटल कॉर्पोरेशन (1969)³ मामलों में 'प्रतिकर' का अर्थ बाजार भाव से लगाया।

¹ AIR, 1967 SC, 1643

² P. Vajravelu Mudaliar vs. Special Controller, AIR, 1966, SC, 1017

³ Union of India vs. The Metal Corporation of India Ltd., AIR, 1966, SC, 637.

संक्षेप में, इस चरण में न्यायालयों ने राज्य की नीति के निर्देशक तत्वों तथा मूल अधिकारों के बीच के सम्भावित विरोधाभास या असंगति की स्थितियों में समन्वय के सिद्धान्त का प्रयोग करने की अपेक्षा व्यापक रूप से मूल अधिकारों को अभिभावी घोषित करने की भूल की।

(3) तीसरा चरण - 1972 से 1975— इस काल में इस धारणा का प्रचलन हुआ कि मौलिक अधिकारों में परिवर्तन-संशोधन सम्भव है और कतिपय मौलिक अधिकार तो निर्देशक तत्वों के अधीनस्थ हैं।

गोलकनाथ केस के बाद नीति निर्देशक तत्वों की स्थिति निम्न तथा अधीनस्थ की बन गयी थी। अब सरकार और संसद के दृष्टिकोण में क्रान्तिकारी मोड़ आया। सन् 1971 के लोकसभा चुनावों में श्रीमती इन्दिरा गांधी और उनके दल को अभूतपूर्व विजय मिली। श्रीमती इन्दिरा गांधी ने स्पष्ट कहा कि “हम निर्देशक तत्वों की क्रियान्विति हेतु कृतसंकल्प हैं और इस हेतु मौलिक अधिकारों को भी संशोधित करना पड़ा तो हम करेंगे।” शासक वर्ग द्वारा अपनाये गये इसी दृष्टिकोण के अनुरूप संविधान में 24वें और 25वें संशोधन किये गये। मौलिक अधिकारों और निर्देशक तत्वों के आपसी सम्बन्धों की दृष्टि से ये दोनों ही संविधान संशोधन अत्यन्त महत्वपूर्ण एवं उल्लेखनीय हैं।

24वें संविधान संशोधन (1971) द्वारा यह व्यवस्था की गयी कि संसद को संविधान के किसी भी अनुच्छेद (जिनमें मौलिक अधिकार भी शामिल हैं) में संशोधन करने का अधिकार है। 25वें संविधान संशोधन (1971) द्वारा अनुच्छेद 31 में ‘प्रतिकर या क्षतिपूर्ति’ शब्द को हटाकर ‘धनराशि’ (Amount) शब्द रखा गया। इस संशोधन द्वारा अनुच्छेद 31 में एक नया खण्ड 31-सी जोड़ा गया जिसमें कहा गया है कि निर्देशक तत्वों के अन्तर्गत अनुच्छेद 39 की औद्योगिक सम्पत्ति के स्वामित्व और नियन्त्रण तथा धन के उत्पादन के साधनों के केन्द्र से सम्बद्ध धाराओं को प्रभावी बनाने के लिए पारित किया गया कोई भी कानून इस आधार पर अवैध नहीं ठहराया जा सकेगा कि वह अनुच्छेद 14, 19 या 31 में दिये गये मौलिक अधिकारों का अतिक्रमण करता है।

सन् 1973 में केशवानन्द भारती केस में इन संविधान संशोधनों को सर्वोच्च न्यायालय में चुनौती दी गयी। न्यायालय ने अपने 1973 के निर्णय में इस बात को तो स्वीकार किया कि निर्देशक तत्वों की क्रियान्विति के लिए मौलिक अधिकारों को संशोधित किया जा सकता है। लेकिन 25वें संवैधानिक संशोधन के इस प्रावधान को अवैध घोषित कर दिया कि निर्देशक तत्वों की क्रियान्विति के लिए निर्मित कानूनों को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकेगी। इस निर्णय में उच्चतम न्यायालय ने ‘बुनियादी ढाँचे की अवधारणा’ (Basic Structure Concept) का प्रतिपादन किया और कहा कि संसद संविधान के बुनियादी ढाँचे में परिवर्तन नहीं कर सकती।

(4) चौथा चरण : 1976 से 1980— यद्यपि केशवानन्द भारती केस में उच्चतम न्यायालय ने इस बात को मान लिया कि मौलिक अधिकारों में संशोधन-परिवर्तन सम्भव है तथापि संसद और सरकार इस निर्णय से मन्तुष्ट नहीं थे क्योंकि इस निर्णय ने इस धारणा का प्रतिपादन किया कि संविधान एक बुनियादी ढाँचे का निर्माण करता है जिसे संसद अपनी संविधान संशोधन शक्ति से बदल नहीं सकती। इसी कारण से आपातकाल के दिनों (1976) में 42वाँ संविधान संशोधन अधिनियम पारित किया गया। इस संविधान संशोधन के खण्ड 4 में कहा गया है कि “निर्देशक तत्वों को लागू करने के लिए संसद जिन किन्हीं कानूनों का निर्माण करे उन्हें इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकेगी कि ये कानून संविधान में दिये गये किसी अधिकार को सीमित या समाप्त करते हैं।”

इस प्रकार संविधान संशोधनों को न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) से बचा

लिया गया। इस तरह यह संशोधन संविधान की बुनियादी धारणा में आमूलभूत परिवर्तन कर देता है और मौलिक अधिकारों की स्थिति गौण बन जाती है।

(5) पाँचवाँ चरण : 1980 और उसके बाद—सन् 1979 में 'मिनर्वा मिस' के 42वें संविधान संशोधन के कतिपय अंशों को उच्चतम न्यायालय में चुनौती दी गयी। लम्बी मुनवाई के बाद उच्चतम न्यायालय ने 42वें संशोधन के दो प्रावधानों—खण्ड 4 व खण्ड 55 को अवैध घोषित कर दिया क्योंकि इनसे संविधान के बुनियादी ढाँचे को आघात पहुँचता है और केशवानन्द भारती विवाद में उच्चतम न्यायालय द्वारा दिये गये निर्णय का उल्लंघन करते हैं।

इस निर्णय (मिनर्वा मिस—1980) के बाद वर्तमान समय में स्थिति यह है : संविधान के अनुच्छेद 39 के भाग 'व' और 'म' (आर्थिक और सामाजिक न्याय से सम्बद्ध निर्देशक तत्व) की क्रियान्विति के लिए तो मौलिक अधिकारों को समित किया जा सकेगा, लेकिन अन्य निर्देशक तत्वों की क्रियान्विति के लिए ऐसे किसी कानून का निर्माण नहीं किया जा सकेगा जो मौलिक अधिकारों को समित या संशोधित करता हो। इस प्रकार वैधानिक अर्थों में पुनः मौलिक अधिकारों को निर्देशक तत्वों पर बरीयता की स्थिति प्राप्त हो गयी है।

दोनों एक-दूसरे के पूरक हैं—मौलिक अधिकार और निर्देशक तत्वों में उपर्युक्त वर्णित सम्बन्ध से यह निष्कर्ष नहीं निकाला जाना चाहिए कि इनमें कोई अन्तर्निहित विरोध या संघर्ष है, अपितु वस्तुतः वे एक-दूसरे के पूरक हैं। इन दोनों का लक्ष्य एक ही है और वह है—व्यक्तित्व का विकास तथा लोक-कल्याणकारी राज्य की स्थापना। प्रेनसिल ऑस्टिन ने लिखा है, "संविधान में इन्हें (मौलिक अधिकार और नीति निर्देशक तत्व) इस भाषा और अपेक्षा में सम्मिलित किया गया था कि एक दिन भारत में वास्तविक न्याधीनता का वृक्ष लहलहायेगा।" 'अधिकार' और 'तत्व' इस प्रकार भारत के भूत और वर्तमान को भविष्य से जोड़ देते हैं तथा भारत में सामाजिक क्रान्ति के लक्ष्य को शक्ति प्रदान करते हैं। भूतपूर्व न्यायाधीश श्री के० सदानन्द हेगड़े ने कहा है कि "सिद्धान्ततः एक ही संविधान के दो भागों में कोई असंगति नहीं हो सकती। राज्य-नीति के निर्देशक तत्वों को अपनाकर हमारे संविधान-निर्माताओं ने कोई असंगति उत्पन्न नहीं की। उनका प्रयत्न वैयक्तिक अधिकार और सामाजिक कल्याण में समन्वय स्थापित करना था।" डॉ० गजेन्द्र गडकर ने भी कहा है कि "भारतीय लोकतन्त्र संविधान के भाग तीन में नागरिकों को दिये गये मौलिक अधिकारों का पालन करते हुए भाग चार के निहित सामाजिक-आर्थिक सिद्धान्तों को क्रियान्वित करने के लिए निष्ठापूर्वक प्रयत्न करने को वचनबद्ध है।" चन्द्रमबन बोडिंग एण्ड लॉजिंग, बंगलौर बनाम मैसूर राज्य के विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने अधिक स्पष्टतापूर्वक कहा कि "व्यापार की स्वतन्त्रता का अर्थ घोषणा करने की स्वतन्त्रता नहीं है। संविधान के उपबन्धों को प्रगति-मार्ग बाधाओं के अनुरूप खड़ा नहीं किया जा सकता। यह सोचना मिथ्या धारणा है कि हमारे संविधान में केवल अधिकारों की व्यवस्था है, कर्तव्यों की नहीं। जबकि तीसरे भाग में प्रदान किये गये अधिकार मूल अधिकार हैं, चौथे भाग में दिये गये निर्देश देश के शासन में मूलभूत हैं। संविधान के तीसरे और चौथे भाग में दिये गये उपबन्धों में हमें कोई विरोध प्रतीत नहीं होता है। वे एक-दूसरे के पूरक हैं।" वास्तव में, इन दोनों के बीच किसी प्रकार का संघर्ष नहीं हो सकता है, वे एक-दूसरे के पूरक हैं और आवश्यकता इस बात की है कि मौलिक अधिकार और निर्देशक तत्वों के सम्बन्ध में सभी सबद्ध पक्षों द्वारा इसी दृष्टिकोण को अपनाया जाय।

निर्देशक सिद्धान्तों का वर्गीकरण (Classification of the Directive Principles)

संविधान के 36वें अनुच्छेद से लेकर 51 तक, सोलह अनुच्छेदों में राज्य-नीति के निर्देशक

¹ के० सदानन्द हेगड़े : भारतीय संविधान में राज्य-नीति के निर्देशक तत्व, 1972, पृ० 2-3।

सिद्धान्तों का वर्णन है। इनमें विभिन्न क्षेत्रों में राज्य के कार्य-क्षेत्र पर विचार किया गया है, जैसे आर्थिक, सामाजिक, वैधानिक, शिक्षा-सम्बन्धी तथा अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र। इनको तीन भागों में विभाजित करके सरलता से देखा जा सकता है।

(1) लोक-कल्याणकारी तथा समाजवादी राज्य की स्थापना करने वाले सिद्धान्त—भारतीय संविधान के निर्माताओं का उद्देश्य भारत में लोक-कल्याणकारी एवं समाजवादी राज्य की स्थापना करना था, इस दृष्टि से अधिकांश निर्देशक सिद्धान्तों द्वारा आर्थिक और सामाजिक न्याय के सम्बन्ध में व्यवस्था की गयी है। निर्देशक सिद्धान्तों का सार तत्व संविधान के अनुच्छेद 38 में दिया गया है। उससे संविधान की प्रस्तावना की प्रतिध्वनि सुनायी देती है। राज्य ऐसी सामाजिक व्यवस्था की स्थापना करे, जिसमें सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय राष्ट्रीय जीवन की सभी संस्थाओं को अनुप्राणित करे, भरसक कार्य-साधक के रूप में स्थापना और संरक्षण करके लोक-कल्याण की उन्नति का प्रयास करेगा।

निर्देशक सिद्धान्तों में कहा गया है कि (i) राज्य लोगों के जीवन-स्तर को सुधारने और स्वास्थ्य-सुधार के लिए प्रयास करेगा। (ii) राज्य जनता में दुर्बलतर अंगों में मुख्यतया अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित आदिम जातियों के शिक्षा तथा अर्थ-सम्बन्धी हितों की विशेष सावधानी से रक्षा करेगा और सामाजिक अन्याय तथा सभी प्रकार के शोषण से उनकी रक्षा करेगा। (iii) राज्य प्रत्येक स्त्री-पुरुष को समान रूप से जीविका के साधन प्रदान करने का प्रयत्न करेगा। (iv) राज्य देश के भौतिक साधनों के स्वामित्व और नियन्त्रण की ऐसी व्यवस्था करेगा कि अधिक-से-अधिक सार्वजनिक हित हो सके। (v) राज्य इस बात का ध्यान रखेगा कि सम्पत्ति और उत्पादन के साधनों का केन्द्रीयकरण न हो। (vi) राज्य प्रत्येक नागरिक को चाहे वह स्त्री हो या पुरुष, समान कार्य करने के लिए समान वेतन प्रदान करेगा। (vii) राज्य श्रमिक पुरुषों और स्त्रियों के स्वास्थ्य और शक्ति तथा बालकों की सुकुमार अवस्था का दुरुपयोग न होने देगा। (viii) राज्य प्रयास करेगा कि सभी नागरिक अपनी योग्यता के अनुसार रोजगार पा सकें, शिक्षा पा सकें, एवं बेकारी, बीमारी और अगहनीयता, आदि दशाओं में सार्वजनिक सहायता प्राप्त कर सकें। (ix) वैज्ञानिक आधार पर कृषि का संचालन करना भी राज्य का कर्तव्य होगा। (x) राज्य संविधान के प्रारम्भ होने से दस वर्ष से लेकर चौदह वर्ष तक की आयु के बालकों के लिए मुफ्त और अनिवार्य शिक्षा का प्रबन्ध करेगा।

(2) गांधी विचारधारा से सम्बन्धित निर्देशक तत्व—गांधीजी ने हमें सामाजिक उत्तरदायित्व के सार तत्व की शिक्षा प्रदान की है। उनकी विचारधारा का प्रभाव भी इन सिद्धान्तों में कई स्थानों पर देखा जा सकता है, जैसे—(i) संविधान के अनुच्छेद 43 के अनुसार राज्य कुटीर उद्योगों को बढ़ावा देगा। (ii) अनुच्छेद 40 के अनुसार राज्य पंचायतों का संगठन करेगा। राज्य पिछड़ी हुई और निर्बल जातियों की विशेष रूप से शिक्षा तथा आर्थिक हितों की उन्नति करेगा। (iii) अनुच्छेद 47 के अनुसार राज्य नशीली वस्तुओं के प्रयोग को औपधियों के अतिरिक्त विशेष उद्देश्यों के लिए मना करेगा। (iv) अनुच्छेद 46 के अनुसार राज्य कृषि और पशुपालन को आधुनिक ढंग से संगठित करेगा। (v) अनुच्छेद 49 के अनुसार राज्य राष्ट्रीय और ऐतिहासिक महत्व वाले स्मारकों और स्थानों की सुरक्षा करेगा। (vi) अनुच्छेद 50 के अनुसार, राज्य न्यायपालिका को कार्यपालिका से अलग करने के लिए कदम उठायेगा। (vii) अनुच्छेद 44 के अनुसार, राज्य सारे देश के लिए एक समान दीवानी तथा फौजदारी कानून बनाने का यत्न करेगा। इस प्रकार उपर्युक्त अंग राष्ट्रपिता बापू के दृष्टिकोण से मिलते-जुलते हैं।

(3) अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति को बढ़ावा देने वाले निर्देशक तत्व—संविधान अनुच्छेद 51 के अनुसार राज्य अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति को बढ़ावा देने के लिए प्रयास करेगा।

और सम्मानपूर्वक सम्बन्धों को बनाये रखने का प्रयास करेगा। राज्य आन्तराष्ट्रीय मामलों तथा सन्धियों की तरफ मान बढ़ायेगा। राज्य अन्तराष्ट्रीय शक्ति को पंच-कंगलों द्वारा निपटाने की रीति को बढ़ावा देगा।

(4) कतिपय नये निर्देशक तत्व—42वें संशोधन द्वारा कतिपय नये निर्देशक तत्व भी संविधान में जोड़े गये हैं। अनुच्छेद 39 की धारा (एफ) को बदल दिया गया है। उसका उद्देश्य वृद्धों तथा नवयुवकों को शोषण से बचाना तथा उनके स्वस्थ विकास के लिए उपयुक्त अवसर तथा सुविधाएँ उपलब्ध कराना है। अनुच्छेद 39 के बाद एक नया अनुच्छेद 39(ए) जोड़ दिया गया है। इसमें समान न्याय दिलाने तथा मुक्त कानूनी महायत्ता उपलब्ध करने की व्यवस्था है। अनुच्छेद 43 के बाद एक नया अनुच्छेद 43(बी) जोड़ दिया गया है। उसमें उद्योगों के प्रबन्ध में कर्मचारियों के भाग लेने की व्यवस्था है। अनुच्छेद 48(बी) के अनुसार बनों तथा अन्य जीवों की सुरक्षा की व्यवस्था है।

नीति निर्देशक तत्वों की आलोचना

(CRITICISM OF DIRECTIVE PRINCIPLES)

जिस समय संविधान का निर्माण हो रहा था, उस समय संविधान सभा में और बाहर भी राज्य की नीति के निर्देशक तत्वों सम्बन्धी उपबन्धों की बहुत आलोचना हुई थी। संविधान के स्वीकृत होने के पश्चात् भी अनेक विद्वानों ने कई आधारों पर इन उपबन्धों की आलोचना की है। निर्देशक तत्वों के विरुद्ध की जाने वाली आलोचना के प्रमुख आधार निम्नलिखित हैं।

(1) वैधानिक शक्ति का अभाव (Lack of Legal Sanction)—संविधान के राज्य की नीति के निर्देशक तत्वों को एक ओर तो देश के शासन में मूलभूत माना है किन्तु नाय ही वे वैधानिक शक्ति प्राप्त या न्याय योग्य नहीं हैं अर्थात् न्यायालय उपर्युक्त मिथान को प्रयोजन्य नहीं कर सकते हैं। अत आलोचकों की राय में ये निर्देशक तत्व 'शुभ इच्छाएँ' (Pious wishes), 'नैतिक उपदेश' (Moral precepts) या ऐसी राजनीतिक घोषणाओं के समान हैं जिनका कोई संवैधानिक महत्व नहीं हो। संविधान सभा के एक सदस्य श्री नामिख्दीन ने उन्हें 'नववर्ष के प्रथम दिन पास किये गये शुभकामना का प्रस्ताव' जैसी वस्तु कहा था और प्रो० के० टी० शाह के शब्दों में, "यह एक ऐसा चंक है जिसका मुगलान बंक की इच्छा पर छोड़ दिया गया है।" प्रो० हबीब ने इन निर्देशक तत्वों को 'उद्देश्यों और आकांक्षाओं का घोषणा-पत्र' कहा है और श्री एन० आर० राघवाचारी उन्हें "ललित पदावली में व्यक्त उच्च ध्वनि भावनाओं की ऐसी पंक्तियाँ कहते हैं जिनका वैधानिक दृष्टि से कोई महत्व नहीं है।" सर बी० एन० राव के शब्दों में, "राज्य के नीति निर्देशक तत्व राज्य के अधिकारों के लिए नैतिक उपदेश के समान हैं और वे इस आलोचना के पात्र हैं कि संविधान में नैतिक उपदेशों के लिए उचित स्थान नहीं है।" आलोचकों का कहना है कि यदि संविधान में नैतिक उपदेश करना ही अभीष्ट था, बाइबिल की दस पवित्र आज्ञाओं को संविधान में क्यों नहीं लिया गया ?

(2) अस्पष्ट तथा अतार्किक रूप से सज्जित (Vague and Illogically Arranged)—नीति निर्देशक तत्वों के विरुद्ध यह भी आलोचना की जाती है कि वे किसी निश्चित या सगतपूर्ण दर्शन पर आधारित नहीं हैं। वे अस्पष्ट हैं, उनमें क्रमबद्धता का अभाव है और उनमें एक ही बात को बार-बार दोहराया गया है। उदाहरण के लिए, उन तत्वों में पुराने स्मारकों की रक्षा जैसे महत्वहीन प्रश्न अपेक्षाकृत अत्यन्त महत्वपूर्ण आर्थिक तथा सामाजिक प्रश्नों के साथ मिला दिये गये हैं। प्रो० श्रीनिवासन के शब्दों में, "इस अध्ययन में कुछ बेढंगे तरीके से आधुनिक को पुरातन

के साथ और तर्क तथा विज्ञान द्वारा सुझाये गये उपबन्धों को विशुद्ध रूप से भावुकता पूर्वाग्रह पर आधारित उपबन्धों के साथ मिला दिया गया है।¹

(3) एक प्रभुसत्तासम्पन्न राज्य में अस्वाभाविक (Unnatural in Sovereign State)—एक प्रभुसत्तासम्पन्न राज्य में इस प्रकार के सिद्धान्तों को ग्रहण करना अस्वाभाविक भी लगता है। एक उच्च सत्ता अधीनस्थ को आदेश दे सकती है, जैसा कि 1935 के भारतीय शासन अधिनियम में ब्रिटिश संसद द्वारा गवर्नर जनरल और गवर्नरों को आदेश दे दिये गये थे, लेकिन एक प्रभुसत्तासम्पन्न राज्य को इस प्रकार के आदेश देने की आवश्यकता पड़े, यह अस्वाभाविक जान पड़ता है। विधिवेत्ताओं की दृष्टि में एक प्रभुसत्तासम्पन्न राज्य के लिए इस प्रकार के आदेशों का कोई औचित्य नहीं है।

(4) व्यावहारिक एवं अनुचित (Impractical and Unsound)—इन तत्वों की व्यावहारिकता व औचित्य को भी कुछ आलोचकों के द्वारा चुनौती दी गयी है। उदाहरण के लिए, मद्यनिषेध से सम्बन्धित निर्देशक तत्वों की स्वतन्त्र अर्थ-व्यवस्था के प्रतिपादकों द्वारा उग्र आलोचना की गयी है। उनका कहना है कि ये तथाकथित सुधार राष्ट्रीय कोष पर भारस्वरूप होंगे। इसके अतिरिक्त, यह भी कहा जाता है कि नैतिकता थोपी नहीं जा सकती है। मद्यनिषेध शराबियों को नैतिक प्राणी बनाने के बजाय शराब के अवैध व्यापार को जन्म देगा। यह व्यवस्था इस दृष्टि से भी अव्यावहारिक प्रतीत होती है कि अनेक राज्य सरकारों द्वारा कई बार मद्यनिषेध की व्यवस्था का अन्त कर सार्वजनिक क्षेत्र में 'मद्य विक्रय गृहों' (Wine shops) की स्थापना की गयी है। ऐसी स्थिति में डॉ० जेनिंग्स के ये शब्द बहुत कुछ सीमा तक उचित प्रतीत होते हैं कि "आने वाली सभी में ये तत्व निस्सन्देह निरर्थक हो जायेंगे।"²

(5) संवैधानिक द्वन्द्व के कारण (Basis of Constitutional Crisis)—संवैधानिक विधिवेत्ताओं ने यह आशंका व्यक्त की है कि ये तत्व भारतीय शासन में संवैधानिक द्वन्द्व और गतिरोध के कारण बन सकते हैं। संविधान सभा में सन्धानम् ने यह आशंका व्यक्त की थी कि इन निर्देशक तत्वों के कारण राष्ट्रपति तथा प्रधानमन्त्री अथवा राज्यपाल और मुख्यमन्त्री के बीच मतभेद उत्पन्न हो सकते हैं। प्रश्न यह है कि प्रधानमन्त्री इन सिद्धान्तों का उल्लंघन करता है तो स्थिति क्या होगी? एक पक्ष कहता है कि राष्ट्रपति इस आधार पर किसी भी विधेयक पर निषेधाधिकार का प्रयोग कर सकता है कि वह शासन के मूलभूत सिद्धान्त निर्देशक तत्वों के विरुद्ध है। भारतीय संविधान के प्रसिद्ध लेखक श्री दुर्गाबास बसु के द्वारा भी उपर्युक्त विचार व्यक्त किया गया है। इस प्रकार की घटनाएँ राष्ट्रपति और प्रधानमन्त्री के बीच तीव्र मतभेद को जन्म देगी और इससे संसदात्मक प्रजातन्त्र को गम्भीर आघात पहुँच सकता है।

नीति निर्देशक तत्वों का महत्व

(IMPORTANCE OF DIRECTIVE PRINCIPLES)

नीति निर्देशक तत्वों की जो आलोचना की गयी है उसका यह तात्पर्य नहीं लिया जाना चाहिए कि वे विल्कुल व्यर्थ और महत्वहीन हैं। वास्तव में, संवैधानिक और व्यावहारिक दृष्टिकोण से नीति निर्देशक तत्वों का बहुत अधिक महत्व है। न्यायमूर्ति हेगड़े के अनुसार, यदि हमारे संविधान के कोई भाग ऐसे हैं जिन पर सार्वधानी और गहराई से विचार करने की आवश्यकता है तो वे हैं भाग तीन और चार। उनमें हमारे संविधान का दर्शन निहित है और एक लेखक के शब्दों में, "वे हमारे संविधान की अन्तरात्मा हैं।" डॉ० पायली के अनुसार, "इन निर्देशक तत्वों का

¹ N Srinivasan *Democratic Govt in India*, p 182.

² Jennings. *Some Characteristics of Indian Constitution*, p. 31.

महत्व इस बात में है कि ये नागरिकों के प्रति राज्य के मकारात्मक दायित्व हैं।¹ इन तत्वों के महत्व का अध्ययन निम्नलिखित रूपों में किया जा सकता है :

(1) असंगत तथा असामयिक होने के तर्क गलत (Directive Principles are neither Inconsistent nor out of date)—नीति निर्देशक तत्वों के सम्बन्ध में प्रो० जैनिंग और श्रीनिवासन जैसे व्यक्तियों की यह आलोचना नितान्त अनुचित है कि ये तत्व असंगत तथा असामयिक हैं। वास्तव में, ये विचार केवल विदेशी नहीं हैं बल्कि इस अध्याय के अनेक उपबन्ध पूर्णरूप में भारतीय हैं। यद्यपि 21वीं सदी में ये सिद्धान्त पुराने पड़ जायेंगे और व्यावहारिक हो जायेंगे लेकिन कम-से-कम 20वीं सदी के भारत में ये सिद्धान्त उपयोगी तथा व्यावहारिक प्रतीत होते हैं। पुनः प्रो० एम० बी० पायली के शब्दों में, “यदि कभी ये सिद्धान्त पुराने पड़ जायेंगे तो इनका आवश्यकतानुसार संशोधन किया जा सकता है, क्योंकि संशोधन प्रक्रिया अत्यन्त सरल है। जब तक इनके संशोधन करने का समय आयेगा, तब तक भारत इनका पूरा लाभ उठा चुका होगा और भारत भूमि में आर्थिक लोकतन्त्र की जड़ें गहरी हो चुकी होंगी।” संविधान का निर्माण वर्तमान समस्याओं को सुलझाने के लिए होता है। यदि हम वर्तमान का निर्माण सुदृढ़ नींव पर करें तो सविषय की चिन्ता करने की कोई आवश्यकता नहीं रहेगी।²

(2) निर्देशक तत्वों के पीछे जनमत की शक्ति (Power of Public Opinion behind the Principles)—यद्यपि इन निर्देशक तत्वों को न्यायालय द्वारा क्रियान्वित नहीं किया जा सकता, लेकिन इसके पीछे जनमत की मत्ता होती है, जो प्रजातन्त्र का सबसे बड़ा न्यायालय है। अतः जनता के प्रति उत्तरदायी कोई भी सरकार इनकी अवहेलना का साहस नहीं कर सकती। शासन द्वारा किया गया इनका बार-बार उल्लंघन देश में शक्तिशाली विरोध को जन्म देगा। व्यवस्थापिका के भीतर शासन को विरोधी दल के प्रहारों का सामना करना पड़ेगा और व्यवस्थापिका के बाहर इसे निर्वाचन के समय निर्वाचकों को जवाब देना होगा। निर्देशक तत्वों के पीछे जनमत की इस शक्ति के कारण शासक दल को इनकी क्रियान्विति के प्रति पर्याप्त उत्साह का परिचय देना होगा। प्रो० पायली के अनुसार, “ये निर्देशक तत्व राष्ट्रीय चेतना के आधारभूत स्तर का निर्माण करते हैं और जिनके द्वारा इन तत्वों का उल्लंघन किया जाता है, वे ऐसा कार्य उत्तरदायित्व की स्थिति से अलग होने की जोखिम पर ही करते हैं।” आलोचक राघवाचारी भी स्वीकार करते हैं कि “जो शासन सत्ता पर आधिपत्य बना ले, उसे इस अनुदेश-पत्र का आदर करना ही होगा.... आगामी आम चुनाव में उसे इस सम्बन्ध में निर्वाचकों को जवाब देना ही पड़ता है।” ऐसी स्थिति में श्री अल्लादि कृष्णास्वामी अय्यर ने संविधान सभा में ठीक ही कहा था कि “कोई भी लोकप्रिय मन्त्रिमण्डल संविधान के चतुर्थ भाग के उपबन्धों के उल्लंघन का साहस नहीं कर सकता है।”³

(3) चरम सीमाओं से रक्षा (An Insurance against Extremes)—हमारे संविधान-निर्माता इस तथ्य से पूर्णतया परिचित थे कि प्रजातान्त्रिक राज्य में परिवर्तनशील जनमत के परिणामस्वरूप विभिन्न समयों में विभिन्न राजनीतिक दल सत्तारूढ़ हो सकते हैं। कभी दक्षिणपन्थी दल शासन सत्ता पर अधिकार कर सकता है और कभी कोई वामपन्थी दल। निर्देशक तत्व दोनों प्रकार की सरकारों को मर्यादित रखेंगे तथा उन्हें किसी प्रकार का एक तरफ झुकाव रखने से

1 “The real importance of the Directive Principles is that they contain positive obligations of the state, towards its citizens” —M. V. Pylee

2 M. V. Pylee *Constitutional Government in India*, p. 341

3 “No ministry responsible to the people can afford light-heartedly to ignore the provision in part IV of the Constitution.” —Alladi Krishnaswamy Aiyer

रोकेंगे। भी अमरनन्दी के अनुसार, “संविधान के निर्देशक तत्व इस बात का आश्वासन देते हैं कि अनुदार दल अपनी नीति के निर्धारण में इन तत्वों की पूर्ण अवहेलना नहीं कर सकेगा और एक उपवादी दल अपने दल के आर्थिक या अन्य कार्यक्रम को पूरा करने के लिए संविधान का अन्त करना आवश्यक नहीं समझेगा। इस प्रकार निर्देशक तत्व वाम और दक्षिण पन्थ की चरम सीमाओं से सुरक्षा प्रदान करते हैं।”

(4) नैतिक आदर्शों के रूप में महत्व (Importance as Moral Ideals)—यदि निर्देशक तत्वों को केवल नैतिक धारणाएँ ही मान लिया जाय, तो इस रूप में भी उनका अपार महत्व है। ब्रिटेन में मेग्ना कार्टा, फ्रांस में मानवीय तथा नागरिक अधिकारों की घोषणा तथा अमरीकी संविधान की प्रस्तावना को कोई कानूनी अनुशक्ति प्राप्त नहीं, फिर भी इन देशों के इतिहास पर इसका प्रभाव पड़ा है। इसी प्रकार उचित रूप में यह आशा की जा सकती है कि ये निर्देशक तत्व भारतीय शासन की नीति को निर्देशित और प्रभावित करेंगे। एलेन ग्लेडहिल के शब्दों में, “अनगिनत व्यक्तियों के जीवन नैतिक आदर्शों के फलस्वरूप सुधरे हैं और ऐसे उदाहरण भी मिलने कठिन नहीं हैं जबकि उच्च आदर्शों का राष्ट्रों के इतिहास पर प्रभाव पड़ा हो।”¹

(5) संविधान की व्याख्या में सहायक (Helpful in the Interpretation of the Constitution)—संविधान के अनुसार निर्देशक तत्व देश के शासन में मूलभूत हैं जिसका तात्पर्य यह है कि देश के प्रशासन के लिए उत्तरदायी सभी सत्ताएँ उनके द्वारा निर्देशित होंगी। न्याय-पालिका भी शासन का एक महत्वपूर्ण अंग होने के कारण यह आशा की जा सकती है कि भारत में न्यायालय संविधान की व्याख्या के कार्य में निर्देशक तत्वों को उचित महत्व देंगे। प्रो० एलेक्जेंड्रोविच का मत है, “चूँकि निर्देशक सिद्धान्तों में संविधान सभा की आर्थिक और सामाजिक नीति बोल रही है और क्योंकि उसमें हमारे संविधान-निर्माताओं की इच्छा की अभिव्यक्ति है, इसलिए हमारे न्यायालयों का यह कर्तव्य हो जाता है कि वे मौलिक अधिकारों सम्बन्धी उपबन्धों की व्याख्या करते समय राज्य की नीति के निर्देशक तत्वों पर पूरा-पूरा ध्यान दें।”² भारतीय न्यायालयों ने कई बार मौलिक अधिकार सम्बन्धी विवादों में निर्णय देते समय निर्देशक सिद्धान्तों से मार्गदर्शन लिया है। बम्बई राज्य बनाम एफ० एम० बालसराय वाले विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने अनुच्छेद 47 के आधार पर निर्णय दिया है कि शासन ने मादक द्रव्य निषेध अधिनियम पास करके उचित प्रतिबन्ध ही लगाया था। पुनः न्यायालय ने बिहार राज्य बनाम कामेश्वरसिंह वाले विवाद में अनुच्छेद 39 के प्रकाश में यह निर्णय दिया था कि जमींदारी के अन्त का उद्देश्य वास्तविक जनहित ही था। इसी प्रकार विजय बस्त्र उद्योग बनाम अजमेर राज्य के विवाद में उच्चतम न्यायालय ने अनुच्छेद 43 के प्रकाश में न्यूनतम पारिश्रमिक अधिनियम को उचित ठहराया। श्री एम० सी० सीतलबाब के शब्दों में, “राज्य-नीति के इन मूलभूत सिद्धान्तों को वैधानिक प्रभाव प्राप्त न होते हुए भी इनके द्वारा न्यायालयों के लिए उपयोगी प्रकाश-स्तम्भ का कार्य किया जाता है।”³

(6) शासन के मूल्यांकन का आधार (Basis of the Evaluation of Government)—नीति निर्देशक तत्वों द्वारा जनता को शासन की सफलता व असफलता की जाँच करने का मापदण्ड भी प्रदान किया जाता है। शासक दल के द्वारा अपने मतदाताओं को निर्देशक सिद्धान्तों के सन्दर्भ में अपनी सफलताएँ बतानी होंगी और शासन शक्ति पर अधिकार करने के

1 Alen Gledhill *The Republic of India*, p 161.

2 Prof. H. C Alexandrowitch *Constitutional Development in India*, pp 106-107.

3 “They served as useful beacon light to the Courts.” —M. C. Setalvad

इच्छुक राजनीतिक दल को इन तत्वों की क्रियान्विति के प्रति अपनी तत्परता और उत्साह दिखाना होगा। इस प्रकार निर्देशक तत्व जनता को विभिन्न दलों की तुलनात्मक जाँच करने योग्य बना देंगे।

(7) कार्यपालिका प्रधान इनका दुरुपयोग नहीं कर सकते हैं (Executive Head cannot Exploit Provisions)—निर्देशक तत्व के पक्ष में अन्तिम बात यही कही जा सकती है कि यद्यपि विधान सभा के सदस्यों तथा कुछ संविधान-वेत्ताओं ने यह भय प्रकट किया है कि राष्ट्रपति या राज्यपाल इस आधार पर किसी विधेयक पर अपनी सम्मति देने से इन्कार कर सकते हैं कि वह निर्देशक तत्वों के प्रतिकूल है, लेकिन व्यवहार में ऐसी घटना की सम्भावना कम है, क्योंकि संसदात्मक शासन प्रणाली में नाममात्र का कार्यपालिका प्रधान लोकप्रिय मन्त्रिपरिषद् द्वारा पारित विधि को अस्वीकृत करने का दुरसाहस नहीं कर सकता है। डॉ० अम्बेडकर के शब्दों में, “विधायिका द्वारा पारित विधि को अस्वीकृत करने के लिए राष्ट्रपति या राज्यपाल निर्देशक तत्वों का प्रयोग नहीं कर सकते।”

वास्तव में, निर्देशक तत्व भारतीय शासन के सर्वोच्च सिद्धान्त है। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश श्री केनिया ने ‘गोपालन बनाम मद्रास राज्य’ के विवाद पर निर्णय देते हुए कहा था, “क्योंकि राज्य की नीति के निर्देशक तत्व संविधान में शामिल हैं, इसलिए वे बहुमत दल के अस्थायी आदेश मात्र ही नहीं हैं, वरन् उनमें राष्ट्र की बुद्धिमत्तापूर्ण स्वीकृति बोल रही है जो संविधान सभा के माध्यम से व्यक्त हुई थी।”

निर्देशक तत्वों का क्रियान्वयन और उपलब्धियाँ

(IMPLEMENTATION AND ACHIEVEMENTS WITH REGARD TO DIRECTIVE PRINCIPLES)

नीति निर्देशक तत्वों के क्रियान्वयन की समस्या पुलिस राज्य को कल्याणकारी राज्य और संविधान द्वारा स्थापित राजनीतिक लोकतन्त्र को आर्थिक लोकतन्त्र में परिवर्तन करने की समस्या है। यह कार्य इतना बड़ा है कि इसे तुरन्त सम्पन्न नहीं किया जा सकता। इसे पूरा करने के लिए दीर्घकालीन प्रयत्न, प्रचुर धन और तीव्र गति से आर्थिक, सामाजिक और शैक्षणिक विकास आवश्यक है।

परन्तु राज्य ने यह कार्य प्रारम्भ कर दिया है और इस दिशा में कई महत्वपूर्ण बातों की गयी हैं प्रथमतः, सात पंचवर्षीय योजनाओं के आधार पर कृषि और उद्योगों की उन्नति, शिक्षा और स्वास्थ्य की सुविधाओं का प्रसार, नौकरी व कार्य के साधनों में वृद्धि, राष्ट्रीय आय व लोगों के रहन-सहन के स्तर को ऊँचा उठाने के प्रयत्न किये गये हैं। द्वितीय, युवक वर्ग व बालकों की शोषण से रक्षा करने के लिए अनेक कानून पास किये गये हैं, बीमारी और दुर्घटना के विरुद्ध सुरक्षा के लिए कुछ सीमा तक मजदूर वर्ग में बीमा योजना लागू की गयी है व बेरोजगारी बीमा योजना को लागू करने और रोजगार की सुविधाएँ बढ़ाने के प्रयास किये जा रहे हैं। राज्य सामाजिक कल्याण की दिशा में तेजी से आगे बढ़ रहा है। तृतीय, हिन्दू कोड बिल के कई अंशों जैसे हिन्दू विवाह अधिनियम, 1955; हिन्दू उत्तराधिकार अधिनियम, 1956, आदि को पारित करके देश के सभी वर्गों के लिए समान विधि संहिता प्राप्त करने के प्रयत्न किये जा रहे हैं। चतुर्थ, अम्पूश्यता निवारण के लिए और अनुसूचित तथा पिछड़ी हुई जातियों के बालकों को उदारतापूर्वक छात्रवृत्ति और अन्य सुविधाओं द्वारा शिक्षित करने का कार्य भी हुआ है। पञ्चम, यद्यपि अब भी निःशुल्क और अनिवार्य प्रारम्भिक शिक्षा और सबके लिए पर्याप्त स्वास्थ्य सेवा का प्रबन्ध अधूरा ही है, तथापि इन दिशाओं में भी महत्वपूर्ण प्रगति हुई है। अन्तिम स्थान में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीयकरण और सामुदायिक विकास योजनाओं द्वारा ग्राम पंचायतों को अधिक सशक्त बनाने का प्रयास किया जा चुका है। गरीबों को ‘मुक्त कानूनी सहायता’ प्रदान करने के लिए न्यायमूर्ति पी० एन०

भगवती की अध्यक्षता में एक समिति गठित की गयी। कई राज्यों ने वृद्ध और असहाय लोगों के लिए पेंशन (Old age Pension) की व्यवस्था की है। सामाजिक सुरक्षा पेंशन के लिए सातवें वित्त आयोग ने राज्यों को 264.08 करोड़ रुपये (1979-84) दिये जाने का प्रावधान किया।¹ बाल श्रमिकों के हितों के संरक्षण हेतु केन्द्रीय बाल श्रमिक बोर्ड का गठन किया गया है तथा राज्यों से कहा गया कि वे जिला स्तर पर ऐसे ही बोर्डों का गठन करें।²

1969 के बाद की राजनीति में तत्कालीन शासक वर्ग द्वारा निरन्तर यह संकल्प व्यक्त किया गया कि निर्देशक तत्वों को अधिक तीव्र गति के साथ क्रियान्वित किया जायगा। 1970 से 1976 के वर्षों में इस दृष्टि से कुछ कार्य भी किये गये, यथा—14 प्रमुख बैंकों का राष्ट्रीयकरण, राजाओं के प्रिवीपर्स की समाप्ति, सम्पत्ति के मौलिक अधिकार को सीमित करने हेतु संविधान में 24वाँ, 25वाँ, 29वाँ और 34वाँ संशोधन और तस्कर, व्यापार विरोधी कार्यवाहियाँ, आदि। 1972 में बन्धक मजदूरी की समाप्ति और स्त्री-पुरुष को समान वेतन दिलाने का अध्यादेश भी जारी किया गया। 1976 में ही सदन के द्वारा 'शहरी भूमि सीमाकरण कानून' पारित किया गया, जिसके अनुसार चार श्रेणी के शहरी भूमि की सीमा 500 वर्गमीटर से 2,000 वर्गमीटर निश्चित की गयी। 1971 के लोकसभा चुनावों से ही 'गरीबी, बेरोजगारी और असमानता' को दूर करने का नारा भी जोर-शोर से लगाया गया, लेकिन इस सम्बन्ध में जैसा ठोस कार्य अपेक्षित था, वैसा नहीं किया गया।

1977 से भारत की राजनीतिक स्थिति में परिवर्तन हुआ है। 1977 में सत्तारूढ़ जनता पार्टी द्वारा अपने चुनाव घोषणा-पत्र में 'सम्पत्ति के मूल अधिकार' को समाप्त करने और समस्त जनता को 'रोजी-रोटी का अधिकार' प्रदान करने की बात कही गयी थी। 'सम्पत्ति के मूल अधिकार' को सामाजिक-आर्थिक समानता के मार्ग में बाधक मानकर 44वें संवैधानिक संशोधन द्वारा 'सम्पत्ति के मूल अधिकार' को समाप्त कर दिया गया। निर्देशक तत्वों की क्रियान्विति की दिशा में अभी हाल ही में कुछ ठोस कार्य भी हुआ है, जैसे पश्चिमी बंगाल और केरल की सरकारों द्वारा बेरोजगार लोगों के लिए बेरोजगारी भत्ते की व्यवस्था करना। लेकिन यह व्यवस्था बहुत सीमित रूप में ही की जा सकी है।

निर्देशक तत्वों की क्रियान्विति पर जब हम विचार करें, तब हमारे द्वारा इस तथ्य को दृष्टि में रखा जाना चाहिए कि सर्वाधिक प्रमुख निर्देशक तत्वों का उल्लेख संविधान के अनुच्छेद 39 में किया गया है और ये निर्देशक तत्व 'आर्थिक तथा सामाजिक न्याय' से सम्बन्धित हैं। 'संविधान सभा वाद-विवाद' (C A. D.) के अध्ययन से भी स्पष्ट है कि 'निर्देशक तत्वों का उद्देश्य' आर्थिक तथा सामाजिक असमानता एवं अन्याय को दूर कर आर्थिक-सामाजिक न्याय, दूसरे शब्दों में अधिकाधिक सम्भव सीमा तक आर्थिक-सामाजिक समानता की स्थापना करना है। जब हम इस दृष्टि से आज की स्थिति पर विचार करते हैं तो पाते हैं कि निर्देशक तत्वों की क्रियान्विति के सम्बन्ध में स्थिति सन्तोषजनक नहीं है। सामाजिक समानता स्थापित करने की दिशा में थोड़ा कार्य भले ही हुआ हो, लेकिन आर्थिक समानता स्थापित करने की दिशा में कोई प्रगति नहीं हुई है। आर्थिक असमानता का जो अनुपात संविधान लागू किये जाने के समय था, आज उसमें थोड़ी भी कमी होने के बजाय बहुत अधिक वृद्धि हुई है। समाजवादी ढाँचे का समाज, समाजवाद, लोक-कल्याणकारी राज्य, भारतीय समाजवाद समय-समय पर ऐसे कई नारे भूतपूर्व और वर्तमान शासक वर्ग के द्वारा लगाये गये हैं, लेकिन एक तरफ भीषण गरीबी और दूसरी तरफ अन्तहीन

1 The Times of India, September 12, 1981, p. 6.

2 The Tribune, September 24, 1981, p. 9

विलासिता, निरन्तर बढ़ती हुई बेरोजगारी और अशिक्षा की जो स्थिति देखी जाती है, वह इस प्रश्न को जन्म देती है कि क्या शासक वर्ग की निर्देशक तत्वों में, दूसरे शब्दों में आर्थिक तथा सामाजिक न्याय में कोई आस्था है।

देश में आर्थिक विषमता बढ़ रही है क्योंकि मात्र 10% लोग राष्ट्रीय उत्पादन का अधिकांश हिस्सा हजम कर जाते हैं और इसी कारण से देश में कुछ परिवारों का राष्ट्रीय उत्पादन पर एकाधिकार बढ़ता गया है। आज भी देश की 48% जनसंख्या गरीबी की रेखा के नीचे जीवनयापन कर रही है। देश में 2 करोड़ आवास मकानों की कमी है। प्रतिवर्ष मात्र 4 लाख मकान बनते हैं जबकि आवश्यकता प्रतिवर्ष 50 लाख मकानों की होती है। 2 प्रतिशत जनसंख्या के पास आवश्यक शौचालय (sanitation facilities) हैं, 6 लाख लोग प्रतिवर्ष तपेदिक से मरते हैं, 25 लाख लोग कोढ़ से ग्रसित हैं, 90 लाख लोग अन्धे हैं और प्रति 17,600 लोगों पर एक डॉक्टर की सुविधा उपलब्ध है। लाखों बच्चे जोखिम भरे स्थानों पर श्रम करते हैं। छठी योजना की कुल राशि का मात्र एक प्रतिशत (905 करोड़ रुपये) प्राथमिक शिक्षा पर खर्च किया गया जो यह इंगित करता है कि इसे कितना कम महत्व दिया गया है।

इन आंकड़ों से यह प्रकट होता है कि पंचवर्षीय योजनाओं के माध्यम से निर्देशक सिद्धान्तों के क्रियान्वयन हेतु अभी बहुत कुछ करना शेष है। कितने आश्चर्य की बात है कि भारत दुनिया के प्रथम पन्द्रह औद्योगिक देशों में स्थान रखता है और तकनीकी दृष्टि से प्रशिक्षित मानव शक्ति वाले राष्ट्रों में हमारा तीसरा स्थान है, हमारे यहाँ दुनिया की सबसे बड़ी शिक्षा-व्यवस्था है तथापि विश्व बैंक के सर्वे के आधार पर हम दुनिया के सबसे निर्धनतम दस देशों में से एक हैं।

भारतीय संविधान का दर्शन : धर्मनिरपेक्षता

[THE PHILOSOPHY OF THE CONSTITUTION : SECULARISM]

भारतीय संविधान की प्रस्तावना में भारत को एक धर्मनिरपेक्ष (पन्थ निरपेक्ष) राज्य घोषित किया गया है।¹ भारतीय संविधान में धर्म अथवा जाति का भेदभाव किये बिना प्रत्येक नागरिक को समान अधिकार प्रदान किये गये हैं। भारत में राज्य का कोई धर्म नहीं है, इसलिए वह धर्मतन्त्रात्मक राज्य से भिन्न है। कतिपय विद्वानों के अनुसार भारत एक धर्मनिरपेक्ष राज्य नहीं है क्योंकि भारत में राजनीति और धर्म को एक-दूसरे से पूर्ण रूप से पृथक् नहीं किया गया है। ऐसे विचारकों का कहना है कि भारत में सभी धर्मों के आधारभूत मानवीय सिद्धान्तों को स्कूली बच्चों के शिक्षा पाठ्यक्रमों के अन्तर्गत नैतिक शिक्षा के रूप में मान्यता दी गयी है; महावीर, गौतम बुद्ध, मुहम्मद साहब तथा रामायण के अन्तर्गत उल्लिखित उच्च मानदण्डों को शिक्षा पाठ्यक्रमों में यत्र-तत्र स्थान दिया गया है। ऐसी स्थिति में यह विचारणीय प्रश्न है कि क्या भारत एक धर्मनिरपेक्ष राज्य है? वास्तव में यह प्रश्न कि भारत एक धर्मनिरपेक्ष राज्य है अथवा नहीं, मूलतः इस बात पर निर्भर करता है कि धर्मनिरपेक्षता का क्या अर्थ है।

धर्मनिरपेक्षता से अभिप्राय (Meaning of Secularism)

धर्मनिरपेक्ष राज्य से तात्पर्य है कि राज्य अपने कार्यों के लिए धर्म को आधार नहीं बनाता। राज्य का अपना कोई धर्म नहीं होता तथा धर्म के नाम पर राज्य नागरिकों के मध्य किसी प्रकार का भेदभाव नहीं करता। राज्य धर्म को व्यक्ति के आन्तरिक विश्वास की वस्तु समझता है तथा धर्म और राजनीति की पृथक्ता में विश्वास करता है। राजनीतिक क्षेत्र में धर्मनिरपेक्षतावाद से अभिप्राय है कि राज्य व शासन के अधिकारियों की नियुक्ति व चुनाव, शासन का कार्यक्रम व नीतियाँ, शासन द्वारा आर्थिक सहायता का वितरण, इत्यादि धर्म के आधार पर न हों। राजनीतिक दलों व अन्य संस्थाओं का संगठन एवं उनकी रचना धार्मिक आधार पर न की जाये। कोई राजकीय धर्म न हो और कानून तथा न्यायालय धर्म के आधार पर पक्षपात न करे। यह ऐसा सिद्धान्त है जो देश के नागरिकों में धर्म, सम्प्रदाय, लिंग, रंग, विश्वास, राष्ट्रियता, जन्म, आदि पर भेदभाव नहीं करता। सभी को अपनी इच्छानुसार किसी धर्म को अपनाने या छोड़ने का अधिकार होता है।

धर्मनिरपेक्षता के दो रूप हो सकते हैं—पहला, राज्य धर्म विरोधी हो, उसकी धर्म विरोधी

¹ भारत सरकार द्वारा प्रकाशित 'भारत का संविधान' (हिन्दी अनुवाद संस्करण) में 'धर्मनिरपेक्ष' शब्द के बजाय 'पन्थ निरपेक्ष' शब्द का प्रयोग किया गया है जो अधिक उपयुक्त है। नही मायने में भारत 'धर्मनिरपेक्ष, राज्य न होकर 'पन्थ निरपेक्ष' राज्य है। 'Secular' शब्द का अनुवाद 'पन्थ निरपेक्ष' ही होना चाहिए।

विचारधारा हो तथा वह उसी पर आचरण करे। दूसरा, राज्य धर्मों की ओर उदासीन हो, किसी धर्म को संरक्षण न दे, किसी धर्म से द्रोण न करे, नागरिकों को अपनी रूचि का धर्म मानने की स्वतन्त्रता दे और आवश्यकता पड़ने पर यदि राज्य किसी कार्य या जनहित के कार्य में किसी धर्म की किसी बात को बाधक पाता हो तो उसे अपने लिए अमान्य घोषित कर सके। भारत में दूसरे अर्थ में ही धर्मनिरपेक्षता को अंगीकार किया गया है।

डॉ० राधाकृष्णन् के अनुसार, "धर्मनिरपेक्ष होने का तात्पर्य अधर्मी होना अथवा मनुचित धार्मिकता पर चलना नहीं होता बल्कि उसका तात्पर्य पूर्णतः आध्यात्मिक होना होता है।" डॉ० अम्बेडकर के अनुसार, "धर्मनिरपेक्ष राज्य का अर्थ यह नहीं है कि हम लोगों की धार्मिक भावनाओं का आदर नहीं करेंगे। इसका तो केवल यही अर्थ है कि राज्य लोगों पर किसी धर्म को नहीं थोपेगा।" डोनाल्ड स्मिथ के शब्दों में, "धर्मनिरपेक्ष राज्य वह राज्य है जिसके अन्तर्गत धर्म विषयक व्यक्तिगत एवं सामूहिक स्वतन्त्रता सुरक्षित रहती है, जो व्यक्ति के साथ व्यवहार करते समय धर्म को बीच में नहीं लाता, जो संवैधानिक रूप से किसी धर्म से सम्बन्धित नहीं है और न किसी धर्म की उन्नति की चेष्टा करता है और न ही किसी धर्म के मामले में हस्तक्षेप करता है।"

ऑक्सफोर्ड शब्दकोष के अनुसार धर्मनिरपेक्षता में तात्पर्य ऐसे सिद्धान्त से है जिसमें नैतिकता, ईश्वर की मान्यता अथवा भावी जीवन की कल्पना पर आधारित न होकर केवल मानव के लौकिक जीवन में उसके कल्याण पर ही आधारित होनी चाहिए। वेबस्टर के तीसरे नवीन विश्वकोष की परिभाषा के अनुसार धर्मनिरपेक्षता जीवन अथवा किसी अन्य विषय से सम्बन्धित वह दृष्टिकोण है जो इस धारणा पर आधारित होता है कि सामाजिक नैतिकता के सिद्धान्तों के निरूपण में धर्म अथवा किसी भी प्रकार के धार्मिक विचारों को शामिल नहीं किया जाना चाहिए। अतः नैतिक मानदण्डों अथवा आचरण का निर्धारण धर्म से सम्बन्धित न होकर केवल वर्तमान लौकिक जीवन एवं सामाजिक कल्याण से ही सम्बन्धित होना चाहिए। तात्पर्य यह है कि धर्मनिरपेक्ष समाज में शिक्षा, सामाजिक जीवन तथा राजनीति से सम्बन्धित सभी प्रश्नों के विषय में निर्णय धर्मोत्तरात्मक एवं अव्यक्तिगत आधार पर किया जाना चाहिए। इस प्रकार धर्मनिरपेक्षता एक नये प्रकार का स्वतन्त्र विचार है जिसका उद्देश्य भक्ति तथा धर्म के म्यान पर भौतिक माध्यम से मानव जीवन का विकास करना है।

संक्षेप में, धर्मनिरपेक्ष राज्य का यही अर्थ होता है कि राज्य विभिन्न धर्मों में से किसी एक के साथ पक्षपात न करे और न किसी धर्म को राजकीय धर्म घोषित किया जाय। धर्मनिरपेक्ष राज्य का यह काय नहीं है कि राज्य धर्म का विरोध करता रहे या वह व्यक्तियों को नास्तिक होने के लिए प्रोत्साहित करे। भारतीय संविधान के परिप्रेक्ष्य में टी० के० टोपे ने लिखा है, "भारत के धर्मनिरपेक्ष होने का यह अर्थ नहीं है कि ईश्वर के अस्तित्व को नहीं माना जाता। भारतीय संविधान में ईश्वर के अस्तित्व को मान्यता प्रदान की गयी है। देश के प्रमुख पदाधिकारियों को पद ग्रहण करते समय ईश्वर के नाम पर शपथ लेनी पड़ती है।" धर्मनिरपेक्ष राज्य सभी धर्मों के अनुयायियों को समान संरक्षण तथा स्वतन्त्रता देता है। इस प्रकार धर्म के क्षेत्र में राज्य 'लैसे फेयर' (*Laisse faire*) की नीति अपनाता है।

धर्मनिरपेक्ष सिद्धान्त : ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

(THE CONCEPT OF SECULARISM : HISTORICAL BACKGROUND)

धर्मनिरपेक्षता सम्बन्धी विचार की उत्पत्ति रोमन साम्राज्य के समय में हुई जब सीजर सभी ईसाई धर्मावलम्बियों से राज्य निष्ठा की अपेक्षा करता था और जो लोग राज्य निष्ठा को स्वीकार नहीं करते थे उन्हें सत्रस्त किया जाता था। इसी काल में सेण्ट मार्क द्वारा ईसा के जीवन-चरित्र में लिपिबद्ध ईसा के उपदेश पर कि "जो सीजर का है वह सीजर को दो और जो ईश्वर

का है वह ईश्वर को दो", धर्म के राजनीतिक पृथक्करण की नींव पड़ी। उसी समय से लौकिक सत्ता एवं चर्च के प्रभाव-क्षेत्रों की सीमाओं का निर्धारण करने का प्रयत्न किया जाता रहा है। पुनर्जागरण और मानववाद के दर्शन और प्रचार में धर्मनिरपेक्ष मूल्यों को महत्व दिया गया, जिससे चर्च की शक्ति कम अवश्य हुई, फिर भी चर्च और राज्य के बीच संघर्ष चलता रहा और प्रोटेस्टैंट और कैथोलिक राज्यों के अन्तर्गत चर्च राज्य के सम्बन्धों में कोई विशेष अन्तर न था। मैकियावेली जैसे दार्शनिक ने धर्म और राजनीति को पृथक् कर धर्मनिरपेक्षता की दिशा में एक महत्वपूर्ण एवं ठोस आधार प्रस्तुत किया। उसने यह स्पष्ट किया कि राज्य और धर्म दो भिन्न चीजें हैं और राजनीति पर धर्म का कोई प्रभाव नहीं होना चाहिए। 16वीं शताब्दी में मार्टिन लूथर, काल्विन, आदि के नेतृत्व में पोपशाही के विरुद्ध एक क्रान्ति हुई थी जिसे धर्म-सुधार आन्दोलन कहा गया। इस धर्म-सुधार आन्दोलन ने व्यक्ति को धर्माधिकारियों के नियन्त्रण और धर्मशास्त्रियों की दासता से छुटकारा दिलाने का प्रयत्न किया। धर्म-सुधार आन्दोलन के फलस्वरूप धर्मनिरपेक्ष सिद्धान्त को बल मिला। आगे चलकर धर्म व्यक्ति के निजी क्षेत्र का विषय बन गया, राज्य और धर्म एक-दूसरे से पृथक् हो गये। अमरीकी संविधान के निर्माण के बाद चर्च का राज्य से पृथक् अस्तित्व स्वीकार किया गया। अन्य लोकतान्त्रिक देशों के संविधानों में आगे चलकर इसी आदर्श का अनुसरण किया गया।

धर्मनिरपेक्षता की धारणा एवं गांधी और नेहरू की विरासत (The Concept of Secularism : Legacy of Gandhi and Nehru)

भारत ऐसा देश है जिसमें अनेक धर्मों के मानने वाले, अनेक जातियों के, अनेक भाषा-भाषी एवं अनेक नस्लों के लोग रहते हैं। पहले के नेता इस तथ्य से परिचित थे, इसीलिए वे राष्ट्रीय शिक्षा एवं बहुलवादी समाज की बात करते थे।

प्रारम्भ में कांग्रेस की बागडोर उच्च वर्ग के ही लोगों के हाथों में थी, किन्तु वे भी टकराव का मार्ग पसन्द नहीं करते थे। अरविन्द, तिलक, लाजपतराय जैसे कांग्रेस के उग्रवादी नेताओं ने जनसाधारण को साथ लेने के उद्देश्य से और उनमें ब्रिटिश विरोधी भावना जाग्रत करने के लिए काली पूजा, गणेश उत्सव, शिव उत्सव, गो रक्षा, आदि धार्मिक उत्सवों तथा नारों का सहारा लिया। किन्तु ये नारे केवल एक ही धर्म के अनुयायियों को आकृष्ट करते थे। फलतः अन्य धार्मिक समुदायों में धार्मिक पुनर्जागरण की लहर आयी।

सन् 1920 के दशक में जब गांधी भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस के अग्रणी नेता के रूप में उभरे तब उन्होंने यह अनुभव किया कि शक्तिशाली ब्रिटिश राज के विरुद्ध वास्तविक संघर्ष छेड़ने के लिए यह आवश्यक था कि विभिन्न धर्मों को मानने वाले लोगों के बीच एकता हो। 1919-22 में असहयोग एवं खिलाफत आन्दोलन के अवसर पर गांधीजी ने पहली बार हिन्दू और मुस्लिम सम्प्रदायों को संयुक्त करने का प्रयत्न किया। किन्तु इसके बाद गांधी द्वारा स्थापित एकता संकट में पड़ गयी क्योंकि यह एकता शुद्ध रूप से धार्मिक आन्दोलन के समर्थन के लिए भावनात्मक आकर्षण पर आधारित थी। तिलक एवं अरविन्द की परम्परा में गांधीजी ने भी 'राम-राज्य' आदि हिन्दू शब्दावली का प्रयोग किया। प्रार्थना सभाओं में कीर्तन को अपनाया और गो-रक्षा जैसे आन्दोलनों का समर्थन किया जिनका आकर्षण मुख्यतः हिन्दुओं के लिए था। उन्होंने वैज्ञानिक आधार पर कांग्रेस की धर्मनिरपेक्ष छवि विकसित करने के लिए कांग्रेस की उग्रवादी परम्परा में कोई आधारभूत परिवर्तन करने का प्रयत्न नहीं किया। वस्तुतः गांधीजी जो स्वयं बड़े धार्मिक और जनसाधारण का प्रतिनिधित्व करने वाले व्यक्ति थे, यह विश्वास करते थे कि धर्म को राजनीति से अलग नहीं किया जा सकता। वे धर्म की सार्वभौमिकता में विश्वास करते थे और धर्म के माध्यम से विभिन्न धार्मिक समुदायों को मिलाने का प्रयत्न करते थे। वह कट्टर हिन्दू परिवार में

जन्मे थे और अधिकांश में हिन्दू मान्यताओं का पालन करते थे। यद्यपि यदा-कदा अन्य धर्मों की मान्यताओं एवं रीतियों का भी अनुसरण करते थे।

गांधीजी राजनीति में धर्म का समावेश करके राजनीति का आध्यात्मिकरण करना चाहते थे। उनके अनुसार धर्म से शून्य राजनीति मृत्यु का एक जान है। जब वे राजनीति में धर्म के प्रवेश की बात करते थे तो उनका आशय था कि “राज्य में रहने वाले प्रत्येक नागरिक को बिना किसी बाधा के अपना धर्म पालन करने का पूर्ण अधिकार हो—राज्य है तो किसी धर्म का संरक्षण करे और न किसी धर्म के उचित विकास में बाधक हो। संक्षेप में, राज्य का अपना कोई विशेष धर्म या सम्प्रदाय नहीं होना चाहिए, किन्तु राज्य धर्मरहित भी न हो। राज्य की नीति धर्म के शाश्वत और सार्वभौमिक नियमों—सत्य, अहिंसा, प्रेम, सेवा, आदि का पूर्ण पालन करना चाहिए।”

जवाहरलाल नेहरू ने धर्मनिरपेक्षता के प्रति अपनी गहन निष्ठा रखी। उनका अभिमत था कि धर्मनिरपेक्षता का मार्ग भारत की एकता को सुदृढ़ करने वाला है। उन्होंने कहा, “भारत एक धर्मनिरपेक्ष राज्य है इसका अर्थ धर्महीनता नहीं, इसका अर्थ सभी धर्मों के प्रति समान आदर भाव तथा सभी व्यक्तियों के लिए समान अवसर है।” नेहरू को धर्म अथवा ईश्वर से घृणा नहीं थी। धर्म के वैज्ञानिक और स्वस्थ दृष्टिकोण से उन्हें कोई चिड़ न थी किन्तु उनके जीवन-दर्शन में अंधविश्वास, कट्टरता, कर्मकाण्ड और सत्कारवाद को स्थान न था। धर्म से उनका आशय था निष्ठापूर्वक सत्य की खोज करना, सत्य के लिए सब कुछ बलिदान करने को उद्यत रहना। गांधीजी और नेहरू की धर्मनिरपेक्षता का यही संकल्प कांग्रेस को विरासत में मिला और इसी को बाद में संविधान में भी शामिल किया गया।

तालिका

भारत के प्रमुख धार्मिक सम्प्रदाय : सदस्य संख्या
(1981 की जनगणना के अनुसार)¹

धर्म	सदस्यता	प्रतिशत
हिन्दू	549,779,481	82.64
मुसलमान	75,512,439	11.35
ईसाई	16,165,447	2.43
सिख	13,078,141	1.96
बौद्ध	4,719,796	0.71
जैन	3,206,038	0.48
अन्य धर्म	2,766,285	0.42
धर्म जिनका उल्लेख नहीं है	60,217	0.01

भारत में धर्मनिरपेक्षता क्यों ? (Why Secularism in India ?)

भारत एक धर्मप्रधान देश रहा है, फिर भी यह विचारणीय प्रश्न है कि भारत में धर्म-निरपेक्षता के सिद्धान्त को क्यों अपनाया गया। पश्चिम के कतिपय प्रगतिशील देशों ने अपने यहाँ के प्रचलित प्रधान धर्म को राज्य धर्म के रूप में ग्रहण कर रखा है। फिर भारत में नये संविधान और लोकतन्त्र की स्थापना करते समय धर्मनिरपेक्षता का सिद्धान्त क्यों अपनाया गया? भारतीय संस्कृति का मूल मन्त्र ही धर्म रहा है, धर्म ही भारतीयों का प्राण रहा है, उनका सम्पूर्ण जीवन

¹ स्रोत : मनोरमा इयर बुक, 1989 : इस जनगणना में असम को सम्मिलित नहीं किया गया है।

धर्म से ओत-प्रोत रहा है। पुरुषार्थत्रय धर्म, अर्थ और काम के अन्तर्गत धर्म को ही प्रथम स्थान दिया गया है। महर्षि वेदव्यास ने महाभारत में लिखा है कि “धर्म से ही अर्थ की प्राप्ति होती है, धर्म से ही काम की प्राप्ति होती है, फिर ऐसे धर्म का सेवन क्यों न किया जाय ? भारत में धर्म-निरपेक्षता के सिद्धान्त को अपनाये जाने के निम्नलिखित कारण हैं :

(1) राष्ट्रीय आन्दोलन के दौरान भारत में साम्प्रदायिक राजनीति का विकास हुआ जिसके परिणामस्वरूप देश का विभाजन हुआ। इसके संविधान-निर्माताओं ने यह शिक्षा ली कि धर्म और सम्प्रदाय को राज्य एवं राजनीति से पृथक् रखा जाय।

(2) भारत में धार्मिक अल्पसंख्यकों के हित में धर्मनिरपेक्षता का आदर्श ही सबसे बड़ा कारगर संरक्षण है। पाकिस्तान के निर्माण के बाद भी 11 करोड़ मुसलमान भारत में विद्यमान हैं। मुसलमानों के अलावा सिख, पारसी, जैन, बौद्ध, आदि अन्य अल्पसंख्यक धर्मावलम्बी हैं अतः भारत में धर्मनिरपेक्ष राज्य की नींव रखी गयी।

(3) भारत में नये संविधान द्वारा लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली की स्थापना की गयी है और लोकतन्त्र में सभी नागरिकों को समानता का अधिकार प्राप्त होता है। एक ऐसे देश में जिसमें विभिन्न धर्मों के अनुयायी हों, यदि राज्य किसी धर्म विशेष को संरक्षण देता है या किसी धर्म से द्वेष रखता है अर्थात् किसी धर्म के मानने वालों को उच्चतर या निम्नतर स्तर देता है तो राज्य नागरिकों में समानता नहीं बरत सकता।

(4) लोकतन्त्र का आधार व्यक्ति के मानवीय अधिकार हैं। इन अधिकारों में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता बहुत ही महत्वपूर्ण है। धार्मिक स्वतन्त्रता इसी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अंग है। किसी व्यक्ति पर कोई विशेष धर्म लादना अथवा कोई विशेष धर्म मानने या न मानने पर उसके साथ विभेद करना उसकी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता में हस्तक्षेप करना है। यह हर व्यक्ति का अधिकार है कि वह उसी धर्म का पालन करे जिसे वह अपने लिए ठीक समझता हो। राज्य यदि इसमें बाधा डालता है तो वह लोकतान्त्रिक नहीं रह सकता।

डोनाल्ड यूजिन स्मिथ के अनुसार, “चूँकि भारत में अनेक सम्प्रदाय और मत-मतान्तर हैं, इसलिए भारत में राज्य द्वारा किसी विशेष धर्म को मान्यता देना अच्छा नहीं समझा गया।” धर्मनिरपेक्षता की आवश्यकता पर जोर देते हुए प्रसिद्ध विधिवेत्ता डॉ० लक्ष्मीमल्ल सिंघवी ने लिखा है, “यह राष्ट्रीय एकीकरण का एक साकार विचार है जिसमें राष्ट्रीय जीवन की बिखरी हुई सम्पन्नता को पल्लवित करने की क्षमता है।”

धर्मनिरपेक्षता हमारी राष्ट्रीयता का आधार है। हमारे जीवन मूल्यों का सार तत्त्व विभिन्न धर्मों के बीच हजारों वर्षों से चले आ रहे सहअस्तित्व का निचोड़ है। यह सत्य और अहिंसा, सहिष्णुता और करुणा तथा मानव मात्र की एकता की धारणा के प्रति हमारी निष्ठा से विकसित हुई है। धर्मनिरपेक्षता-विविधता में एकता और हमारे देश की गौरवमयी विभिन्नताओं के प्रति हमारे आदर का प्रतीक है। धर्मनिरपेक्षता अन्य सभ्यताओं और संस्कृतियों के सर्वोत्तम तत्वों के साथ हमारे आत्मविश्वास भरे सम्पर्क की दीर्घ परम्परा का परिणाम है।

भारत में धर्मनिरपेक्षता का अर्थ धर्म का विरोध या अधार्मिकता नहीं है। इसका अर्थ है सर्वधर्म समभाव—सभी धर्मों को समान आदर देना, चाहे वह बहुसंख्यकों का धर्म हो या अल्पसंख्यकों का। धर्मनिरपेक्षता में हर व्यक्ति को पूजा और प्रचार की पूरी स्वतन्त्रता शामिल है। लेकिन राज्य का कोई धर्म नहीं है और वह धर्म के आधार पर अपने किसी भी प्रकार के भेदभाव और पक्षपात का निषेध करता है।

भारतीय संविधान में धर्मनिरपेक्षता सम्बन्धी प्रावधान (Constitutional Provisions about Secularism)

भारत के संविधान में धर्मनिरपेक्ष राज्य के दो आधार हैं, सर्वप्रथम, संविधान की प्रस्तावना में न केवल भारतीय गणतन्त्र के आधारभूत सिद्धान्तों का जैसे—न्याय, स्वतन्त्रता, समानता एवं भ्रातृत्व का उल्लेख किया गया है वरन् स्पष्ट रूप से बतलाया गया है कि प्रत्येक नागरिक को अन्य स्वतन्त्रताओं के साथ व्यक्तिगत रूप से मान्य सिद्धान्तों में विश्वास और उपासना करने की भी स्वतन्त्रता प्राप्त है। संविधान की प्रस्तावना में स्पष्ट कहा गया है, विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास, धर्म और उपासना की स्वतन्त्रता सभी नागरिकों को प्राप्त होगी। 42वें संविधान संशोधन द्वारा सन् 1976 में संविधान की प्रस्तावना में 'धर्मनिरपेक्षता' (पन्थ निरपेक्षता) शब्द जोड़कर हमारे संविधान की धर्मनिरपेक्ष धारणा को स्पष्टता प्रदान की गयी है। द्वितीय, संविधान में धर्मनिरपेक्ष राज्य का दूसरा आधार नागरिकों के धार्मिक स्वतन्त्रता के मूल अधिकारों के रूप में है। संविधान के अनुच्छेद 25 से 28 नागरिकों के धार्मिक स्वतन्त्रता के मूल अधिकार का उल्लेख करते हैं।

भारतीय संविधान में धर्मनिरपेक्षता सम्बन्धी प्रमुख प्रावधान निम्नलिखित हैं :

(1) अन्तःकरण की और धर्म को अबाध रूप से मानने, आचरण और प्रचार करने की स्वतन्त्रता—अनुच्छेद 25 के अनुसार सार्वजनिक व्यवस्था, सदाचार और स्वास्थ्य के उपबन्धों के अधीन रहते हुए सब व्यक्तियों को अन्तःकरण की स्वतन्त्रता तथा धर्म के अबाध रूप से मानने, आचरण करने और प्रचार करने का समान अधिकार है। लेकिन इस अनुच्छेद को कोई बात किसी ऐसी वर्तमान विधि के प्रवर्तन पर प्रभाव अथवा राज्य के लिए किसी ऐसी विधि के बनाने में रूकावट नहीं डाल सकती जो (क) धार्मिक आचरण से सम्बद्ध किसी आर्थिक, वित्तीय, राजनीतिक अथवा अन्य किसी प्रकार की लौकिक क्रियाओं का विनियमन अथवा निर्बन्धन करती हो; (ख) सामाजिक कल्याण और सुधार उपबन्धित करती हो अथवा हिन्दुओं की सार्वजनिक प्रकार की धर्म संस्थाओं को हिन्दुओं के सब वर्गों और विभागों के लिए खोलती हो।

(2) धार्मिक कार्यों के प्रबन्ध की स्वतन्त्रता—अनुच्छेद 26 ने व्यवस्था की है कि "सार्वजनिक व्यवस्था, सदाचार और स्वास्थ्य के अधीन रहते हुए प्रत्येक धार्मिक सम्प्रदाय अथवा उसके किसी विशेष विभाग को—(क) धार्मिक और पूर्व प्रयोजनों के लिए सस्थाओं की स्थापना और पोषण का, (ख) अपने धार्मिक कार्यों सम्बन्धी विषयों के प्रबन्ध करने का, (ग) जगम और स्थावर सम्पत्ति के अर्जन और स्वामित्व का, और (घ) ऐसी सम्पत्ति का विधि के अनुसार प्रशासन करने का अधिकार होगा।

(3) किसी विशिष्ट धर्म की अभिवृद्धि के लिए करें के संदाय के बारे में स्वतन्त्रता—अनुच्छेद 27 के अनुसार यह स्पष्ट किया गया है कि किसी भी व्यक्ति को किसी धर्म विशेष की बढोत्तरी के लिए कर देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता।

(4) कतिपय शिक्षा संस्थाओं में धार्मिक शिक्षा या धार्मिक उपासना में उपस्थित होने के बारे में स्वतन्त्रता—अनुच्छेद 28 के अनुसार सरकारी शिक्षण संस्थाओं में धार्मिक शिक्षा की मनाही की गयी है। राज्य से मान्यता प्राप्त या राज्य निधि से सहायता पाने वाली शिक्षण संस्था में उपस्थित होने वाली किसी ऐसी संस्था में दी जाने वाली धार्मिक शिक्षा में भाग लेने के लिए या ऐसी संस्था में या उसे संलग्न स्थान में की जाने वाली धार्मिक उपासना में उपस्थित होने के लिए तब तक बाध्य नहीं किया जायेगा जब तक कि उस व्यक्ति ने या यदि वह अवयस्क है तो उसके सरक्षक ने इसके लिए अपनी सहमति नहीं दे दी है।

इसके अतिरिक्त संविधान में यत्र-तत्र अनेक ऐसे उपबन्ध हैं जिनसे धर्मनिरपेक्षता की स्थापना होती है। जैसे, संविधान का अनुच्छेद 14 समानता के अधिकार को मान्यता देता है। इसी के अधीन सभी नागरिकों को राजनीतिक क्षेत्र में समान अधिकार दिये गये हैं और धर्म, जाति, वंश, आदि के आधार पर कोई विभेद नहीं किया गया है। संविधान का अनुच्छेद 15 धर्म, जाति, लिंग या जन्म-स्थान के आधार पर विभेद को वर्जित घोषित करता है। संविधान के अनुच्छेद 29 के अनुसार अल्पसंख्यकों को अपनी विशिष्ट भाषा, लिपि या संस्कृति को बनाये रखने का अधिकार दिया गया है। अनुच्छेद 30 में विभिन्न अल्पसंख्यक वर्गों को अपनी रुचि के अनुसार शिक्षा-मंस्थाओं की स्थापना करने और उनके प्रशासन का अधिकार दिया गया है और यह भी कहा गया है कि आर्थिक सहायता देने के मामले में सरकार इस आधार पर विभेद न करेगी कि वह संस्था किसी अल्पसंख्यक वर्ग के प्रबन्ध में है। संविधान का अनुच्छेद 325 यह घोषणा करता है कि धर्म, वंश या जाति के आधार पर किसी भी व्यक्ति को निर्वाचक नामावली में सम्मिलित किये जाने के लिए अपात्र न समझा जायेगा।

भारतीय संविधान के धर्मनिरपेक्ष प्रावधानों का स्वरूप (Nature of the Constitutional Provisions regarding Secularism)

कुछ विचारकों का कहना है कि भारतीय संविधान के धर्मनिरपेक्ष प्रावधान मात्र दिखावा हैं और वास्तव में भारत को एक धर्मनिरपेक्ष राज्य कहना उचित नहीं है। उनका कहना है कि भारत में राज्य सक्रिय रूप से धार्मिक मामलों में भाग लेता है। भारतीय संविधान विभिन्न धर्मों को आर्थिक सहायता देकर प्रोत्साहित करने की व्यवस्था करता है। सरकार का प्रतिनिधि धार्मिक उत्सवों में सम्मिलित होते हैं। धार्मिक नेताओं के जन्म-दिवस मनाये जाते हैं और उन अवसरों पर सरकारी छुट्टी होती है। रेडियो द्वारा विभिन्न धार्मिक कार्यक्रम प्रसारित किये जाते हैं। राज्य विधायिनी वर्गीकरण के नाम पर विभिन्न धर्मों के मानने वालों के बीच भेदभाव कर सकता है और विभिन्न धर्मों के नियमों में सार्वजनिक हित में सुधार के नाम पर परिवर्तन कर सकता है।

वस्तुतः भारत में राज्य धार्मिक मामलों में बिल्कुल पृथक् नहीं है। वह धार्मिक मामलों में रुचि लेता है। लेकिन विभिन्न धर्मों के बीच कोई विभेद न करके समानता के सिद्धान्त को अपनाता है। भारत इन अर्थों में एक धर्मनिरपेक्ष राज्य है कि वह एक धर्मतन्त्र की स्थापना नहीं करता। स्मिथ के अनुसार, धर्मनिरपेक्षता मूल रूप से दो बातों पर निर्भर करती है—धार्मिक स्वतन्त्रता एवं कानून के समक्ष समानता। भारत का संविधान इन दोनों बातों को पूरा करता है। इन अर्थों में भारत निःसन्देह एक धर्मनिरपेक्ष राज्य है। स्मिथ के शब्दों में, “भारत उसी अर्थ में धर्मनिरपेक्ष है जिस अर्थ में भारत को प्रजातन्त्र कहा जा सकता है।”

भारतीय धर्मनिरपेक्षता : व्यावहारिक पक्ष (Secularism in Practice)

भारत में सरकार इस बात के लिए वचनबद्ध है कि वह अल्पसंख्यकों के प्रति चाहे वे धार्मिक, सांस्कृतिक या भाषायी कोई भी क्यों न हों, किसी किस्म का भेदभाव नहीं होने देगी। भारत में सभी धर्मों के मानने वाले सम्मान और इज्जत के साथ रहते हैं। उन्हें न केवल कानून द्वारा समान अधिकार और संरक्षण की गारंटी प्राप्त है बल्कि वे देश के महत्वपूर्ण सामाजिक, राजनीतिक और धार्मिक जीवन में सक्रियता से भाग ले रहे हैं। इस बात को कोई भूल नहीं सकता कि मोहम्मद अबुल कलाम आजाद और रफी अहमद क़िदवी भारतीय स्वतन्त्रता-संग्राम के प्रमुख सेनापतियों में थे। भारतीय संविधान के निर्णय में डॉ० बी० आर० अम्बेडकर की प्रमुख भूमिका रही है। दो प्रमुख मुस्लिम नेता ज़ाकिर हुसैन और फख्रुद्दीन अली अहमद और एक सिख ज्ञानी जेनसिंह राष्ट्रपति के सर्वोच्च पद को सुशोभित कर चुके हैं। बहुत-से राज्यों में मुसलमान, सिख और ईसाई राज्यपाल, मुख्यमंत्री, आदि ऊँचे पदों पर हैं। हमारे एकमात्र फील्ड मार्शल मानेकश

पारसी हैं। एयर चीफ मार्शल लतीफ मुसलमान, एयर मार्शल इजीनियर पारसी तथा एयर चीफ मार्शल अर्जुनसिंह सिख थे। हमारे नौसेना अध्यक्ष रह चुके परेरा ईसाई तथा कर्सेटजी पारसी थे। वर्तमान में हमारे देश के गृहमन्त्री श्री मुप्ती मोहम्मद मुसलमान हैं। सेना में वरीयता के लिए पुरस्कार प्राप्त करने वाले शूरवीरों में मुसलमान, सिख और ईसाई सभी धर्मों के लोग होते हैं।

भारतीय धर्मनिरपेक्षता : समस्याएँ और चुनौतियाँ (Problems and Challenges of Secularism in India)

धर्मनिरपेक्षता की नीति आज कसौटी पर है। लोक व्यवहार में आमतौर पर यह देखा गया है कि धर्मनिरपेक्षता का उपयोग मात्र एक वर्ग के हित में किया जा रहा है। अल्पसंख्यकों के नाम पर शासन का सारा सोच-विचार व्यवहार केवल मुसलमानों के हित में हो रहा है। जहाँ कहीं अन्य धर्मावलम्बी अल्पसंख्यकों में हैं वहाँ उन्हें भी लुभाया जाता है परन्तु बहुसंख्यकों को निरन्तर कोसा जा रहा है। इस व्यवहार के पीछे विचारपूर्ण दृष्टिकोण न होकर राजनीतिक स्वार्थमात्र रहा है। धर्मनिरपेक्षता की दुहाई देने वाले सभी नेता दिल्ली के इमाम अब्दुल्ला बुखारी से मुसलमानों के वोट दिलवाने की फरियाद करते दिखायी देते हैं और मिजोरम में क्रिश्चियन चर्च की दुहाई देकर वे चुनाव लड़ते हैं।¹

डॉ० पी० वी० गजेन्द्र गडकर ने धर्मनिरपेक्ष राज्य की निम्नलिखित प्रमुख समस्याएँ बतलायी हैं :

(1) साम्प्रदायिकता आज की सर्वाधिक गम्भीर समस्या है। यदि राज्य नागरिकों की सम्पत्ति व जीवन की साम्प्रदायिक हिंसा से रक्षा नहीं कर सकता तो धर्मनिरपेक्ष राज्य एक मजाक बनकर रह जायेगा।

(2) धर्मनिरपेक्ष राज्य के लिए दूसरी बड़ी समस्या हिन्दू धार्मिक सस्थाओं में राज्य का बहुत अधिक हस्तक्षेप है।

(3) वर्तमान भारत में तीसरी बड़ी समस्या कानूनी ढाँचे में धार्मिक निजी कानून की स्थिति है।

(4) चौथी व अन्तिम समस्या धर्मनिरपेक्ष राज्य को आधारभूत रूप से परिभाषित करने की है।

डॉ० गजेन्द्र गडकर के अनुसार कई समस्याओं के होते हुए भी भारत को धर्मनिरपेक्ष राज्य कहना समीचीन होगा। भारत उसी अर्थ में धर्मनिरपेक्ष है जिस अर्थ में भारत को प्रजातन्त्र कहा जा सकता है।² भारतीय राजनीति व शासन में कई अप्रजातान्त्रिक विशेषताओं के होते हुए भी ससदीय प्रजातन्त्र वहाँ कार्यशील है और वह पर्याप्त क्षमता से कार्य कर रहा है। इसी तरह धर्मनिरपेक्ष राज्य का आदर्श स्पष्ट रूप से संविधान में विद्यमान है और इसे महत्वपूर्ण प्रयासों के माध्यम से क्रियान्वित किया जा रहा है। संक्षेप में, यह आशा की जा सकती है कि राजनीतिक जागरूकता बढ़ाने और जनतन्त्रीय मूल्यों के परवान चढ़ने के साथ धर्मनिरपेक्षता का स्वरूप भी निश्चरता जायेगा।³

¹ क० च० कुलिश : "कांग्रेस के सामने अस्तित्व का सफाई", राजस्थान पत्रिका (जोधपुर), 14, नवम्बर, 1989।

² पी० वी० गजेन्द्र गडकर, "भारत में धर्मनिरपेक्षता", इकबाल नारायण (सम्पादित), भारतीय सरकार एवं राजनीति, खण्ड 1, 1974, पृ० 98।

³ एस० एम० सईद, भारतीय राजनीतिक प्रणाली, 1978, पृ० 366।

16

संविधान संशोधन एवं सामाजिक-आर्थिक परिवर्तन

[THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS AND SOCIO-ECONOMIC CHANGES]

संविधान एक जीवित और परिवर्तनशील प्रलेख है। देश और काल की बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार संविधानों में परिवर्तन परम आवश्यक हो जाता है। संविधान स्थायी नहीं होते; यदि ऐसा मान लिया जाय तो संविधानों की तुलना धर्मशास्त्र से की जाने लगेगी। लॉर्ड मैकाले के अनुसार, "यदि किसी आदर्श संविधान में संशोधन प्रक्रिया का अभाव है तो वह संविधान जड़ बन जायगा, उस राष्ट्र की जनता आगे बढ़ती जायगी किन्तु संविधान पिछड़ जायगा। यदि संविधान में सरलता से परिवर्तन नहीं किया जा सका तो क्रान्ति ही प्रगति का अन्तिम उपाय होगी।"¹ हर्मन फाइनर के अनुसार, "अपने निर्माण के दस वर्ष बाद प्रत्येक संविधान पुराना पड़ जाता है। आवश्यकतानुसार यदाकदा परिवर्तन द्वारा ही उसे आद्योपान्त (up-to-date) रखा जा सकता है।" मल्फोर्ड के शब्दों में, "ऐसा संविधान जिसमें संशोधन नहीं किया जा सकता है, उसे बुरे समय की बुरी-से-बुरी निरंकुशता कहा जा सकता है।"² मुनरो के अनुसार, "ऐसे संविधान का अनुमान नहीं लगाया जा सकता जिसमें संशोधन विधि का अभाव हो।"³

डॉ० फाइनर के अनुसार, "संविधान का स्वत्व उसके लेख से नहीं बल्कि उसके संशोधन करने के ढंग से निश्चित किया जाता है। संशोधनों का अर्थ है पुन. रचना या पुनर्निर्माण।"⁴ डॉ० सुमाथ काश्यप की धारणा उल्लेखनीय है: "संविधान ही राज्य के विभिन्न अंगों का गठन कर उन्हें शरीर देता है, शक्ति देता है, इस शरीर गठन और अंग व्यवस्था के पीछे राष्ट्र की राजनीतिक, सामाजिक आस्थाओं-आकांक्षाओं की प्रेरणा होती है। प्रत्येक नयी पीढ़ी और नये युग के साथ कुछ नयी चेतनाओं, प्रेरणाओं का जन्म होता है, किसी भी संविधान की महानता इसी में है कि वह नष्ट हुए बिना बदलती हुई सामाजिक मान्यताओं के अनुरूप ढाला जा सके। इसके लिए

1 लॉर्ड मैकाले लिखते हैं, "क्रान्ति का सबसे प्रमुख कारण यह है कि जहाँ राष्ट्र उन्नति के पथ पर अग्रसर होते हैं, संविधान वही के वही यथावत् खड़े रहते हैं।"

2 "An unamendable constitution is the worst tyranny of time or rather the very tyranny of time."
—Mullford

3 "... It is impossible to conceive of an unamendable constitution as anything but a contradiction in terms."
—Munro

4 "Indeed, the essence of a constitution is its flexibility as compared with ordinary laws. We might define a constitution as its process of amendment. For to amend is to deconstitute or reconstitute."

—Herman Finer : *The Theory and Practice of Modern Governments*, 1965, p. 127.

आवश्यक है कि संविधान में आन्तरिक दृढ़ता के साथ एक लोच या लचीलापन हो, एक नम्यता और परिवर्तनशीलता हो।¹

संविधान में संशोधन कई कारणों से आवश्यक हो जाते हैं :

प्रथम, संविधान लक्ष्य की प्राप्ति का साधन मात्र है, स्वयमेव एक लक्ष्य नहीं। उसे कोई पवित्रता प्राप्त नहीं, वह समय व राज्य की आवश्यकताओं के अनुरूप ही होना चाहिए। आधुनिक युग में जबकि विज्ञान व तकनीकी प्रगति ने मानव की आवश्यकताओं तथा उनकी पूर्ति में एक क्रान्ति ला दी है, कोई संविधान अनम्य स्थायित्व का दावा कर यह नहीं कह सकता कि वह परिवर्तनशील परिस्थितियों के अनुकूल होने की क्षमता भी रखता है। पायली के शब्दों में, "बदलती हुई परिस्थितियों के अनुरूप होने के लिए संशोधन की अत्यधिक आवश्यकता है नहीं तो क्रान्ति-कारी सामाजिक उथल-पुथल के परिणामस्वरूप संविधान के अचानक ही समाप्त हो जाने की सम्भावना हो सकती है।"²

द्वितीय, शान्तिपूर्ण एवं सर्वैधानिक उपायों से सामाजिक और आर्थिक न्याय की उपलब्धि के लिए नये सर्वैधानिक संशोधनों द्वारा परम्परावादी मान्यताएँ बदली जानी होंगी।

तृतीय, संविधान के आदर्शों एवं ध्येयों को पूरा करने के लिए संविधान के उन उपबन्धों को संशोधित करना आवश्यक है जो उनसे मेल नहीं खाते।

चतुर्थ, संविधान में यथोचित संशोधनों द्वारा कोई नयी बात उनमें जोड़ी जा सकती है।

पंचम, संविधान को जनता की इच्छाओं-आकांक्षाओं का प्रतिबिम्बन करना चाहिए। यदि वर्तमान संविधान आज की आवश्यकताओं की पूर्ति नहीं करता तो उसमें परिवर्तन कर देना चाहिए।³

भारतीय संविधान : नम्यता और अनम्यता (लचीलेपन और कठोरता) का सामंजस्य (Indian Constitution : A Mixture of Flexibility and Rigidity)

भारतीय संविधान अपनी निराली संशोधन प्रक्रिया के फलस्वरूप नम्यता और अनम्यता का सामंजस्य उपस्थित करता है। डॉ० अम्बेडकर ने संविधान सभा में आशा व्यक्त की थी कि इस संविधान में नम्यता और अनम्यता की बुराईयाँ नहीं रहेगी और लचीलापन भारत के संविधान की एक विशेषता मानी जायगी। पं० जवाहरलाल नेहरू ने ठीक ही कहा था कि "हम चाहते हैं कि संविधान को यथाशक्ति ठोस और स्थायी बनायें, किन्तु संविधान शाश्वत नहीं होता। उसमें कुछ नम्यता होनी चाहिए। यदि संविधान को अनम्य और अपरिवर्तनीय बना दिया जाय तो देश की प्रगति अवरुद्ध हो जाती है और एक सजीव, क्रियाशील, सावयव राष्ट्र के हित में बाधा पड़ती है। जो भी हो, हमें कुछ अन्य बड़े राष्ट्रों जैसा संविधान नहीं बनाना चाहिए जो इतना अनम्य हो कि उसे आसानी से बदलती हुई परिस्थितियों के अनुरूप न ढाला जा सके।" प्रो० के० सी० ह्वीयर ने अपनी पुस्तक 'मॉडर्न कान्स्टीट्यूशन' में लिखा है कि भारत का संविधान अनम्यता और नम्यता के बीच का सन्तुलित मार्ग ग्रहण करता है। डॉ० इकबाल नारायण का अभिमत है कि "तकनीकी दृष्टि में भारतीय संविधान जटिल संविधानों की श्रेणी में आता है लेकिन जब तक हम परिचालन सूचियों के सन्दर्भ में अनम्यनीयता के सार-तत्त्व का विश्लेषण नहीं करते तब तक इसे हम मात्र जटिल संविधान कहकर सार्थक अभिव्यक्ति नहीं दे पायेंगे।"⁴

¹ डॉ० सुभाष काश्यप : सर्वैधानिक विकास और स्वाधीनता संधर्ष, 1972, पृ० 350।

² पायली : भारतीय संविधान, पृ० 366।

³ विनमान, 25-31 जनवरी, 1976, पृ० 1९।

⁴ इकबाल नारायण : भारतीय सरकार एवं राजनीति, 1974, पृ० 140।

हमारे संविधान-निर्माता दुष्परिवर्तनशील संविधान के दोषों से परिचित थे। वे जानते थे कि संविधान के स्थायित्व, स्थिरता तथा दृढ़ता का आधार उसकी स्वस्थ एवं शान्तिपूर्ण सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था स्थापित करने की क्षमता तथा आवश्यकतानुसार उसे बदल सकने की योग्यता है। भारतीय संविधान में यह लोच है कि वह परिवर्तनशील समाज के साथ कदम-से-कदम मिलाकर चल सकता है। परन्तु यह लोच इतनी अधिक भी नहीं है कि संविधान के बुनियादी आदर्श ही टूट जायें। संविधान का एक बुनियादी ढाँचा है, जिसे नष्ट या परिवर्तित नहीं किया जा सकता। डॉ० अम्बेडकर ने कितना उपयुक्त कहा है कि "मैं अनुभव करता हूँ कि यह संविधान व्यावहारिक है, लचीला है और इसमें शान्तिकाल व युद्धकाल में देश की एकता बनाये रखने की सामर्थ्य है।"¹

भारत के संविधान में संशोधन-प्रक्रिया (Amendment Process in the Indian Constitution)

ब्राडस और डायसी ने संविधानों का वर्गीकरण किया है। वे उन संविधानों को लचीला मानते हैं जिनको संसद साधारण कानूनों की भाँति साधारण बहुमत से बदल सकती है। उनके मतानुसार वे संविधान कठोर हैं जिनके बदलने के लिए एक विशेष प्रक्रिया होती है। भारत का संविधान न तो इतना लचीला है जितना कि इंग्लैण्ड का और न ही इतना कठोर है जितना सं० रा० अमरीका का। भारतीय संविधान के निर्माता यह चाहते थे कि संविधान इतना कठोर न बन जाय कि उसमें बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार परिवर्तन न किया जा सके और न ही यह इतना लचीला बन जाय कि सत्तारूढ़ दल केवल अपनी सुविधा के लिए इसमें बार-बार परिवर्तन कर लें। अतः उन्होंने बीच का मार्ग अपनाया।

संवैधानिक संशोधन की प्रक्रिया का वर्णन संविधान के भाग 20, अनुच्छेद 368 में किया गया है। इस अनुच्छेद के अनुसार संविधान में संशोधन तीन प्रकार से हो सकता है :

(1) प्रथम, हमारे संविधान में कतिपय अंश ऐसे हैं जिनको संसद केवल साधारण बहुमत से परिवर्तित कर सकती है। ऐसे उपबन्ध निम्नलिखित हैं :

- (i) अनुच्छेद 2, 3 व 4 जो संसद को कानून द्वारा यह अधिकार दिलाते हैं कि वह नये राज्यों को प्रविष्ट कर सके, सीमा परिवर्तन द्वारा नये राज्यों का निर्माण कर सके और तदनुसार प्रथम व चतुर्थ अनुसूची में परिवर्तन कर सके।
- (ii) अनुच्छेद 73(2) जो संसद की किसी अन्य व्यवस्था के होने तक राज्य में कुछ सुनिश्चित शक्तियाँ निहित करता है।
- (iii) अनुच्छेद 100(3) जिसमें संसद की नयी व्यवस्था के होने तक संसदीय गणपूर्ति का प्रावधान है।
- (iv) अनुच्छेद 75, 97, 125, 148, 165(5) तथा 221(2) जो द्वितीय अनुसूची में परिवर्तन की अनुमति देते हैं।
- (v) अनुच्छेद 105(3) संसद द्वारा परिभाषित किये जाने पर संसदीय विशेषाधिकारों की व्यवस्था करता है।
- (vi) अनुच्छेद 106 जो संसद द्वारा पारित किये जाने पर संसद-सदस्यों के वेतन एवं भत्तों की व्यवस्था करता है।
- (vii) अनुच्छेद 118(2) जो संसद के दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत किये जाने पर प्रक्रिया से सम्बन्धित विधि की व्यवस्था करता है।

¹ संविधान-निर्मात्री सभा वाद-विवाद, खण्ड XI, पृ० 972-81।

- (viii) अनुच्छेद 120(3) जो संसद द्वारा किसी नयी व्यवस्था के न किये जाने पर 15 वर्षों के उपरान्त अंग्रेजी को संसदीय भाषा के रूप में छोड़ने की व्यवस्था करता है ।
- (ix) अनुच्छेद 124(1) जिसमें यह व्यवस्था है कि संसद द्वारा किसी व्यवस्था के न होने तक सर्वोच्च न्यायालय में 7 न्यायाधीश होंगे ।
- (x) अनुच्छेद 133(3) जो संसद द्वारा नयी व्यवस्था न किये जाने तक उच्च न्यायालय के एक न्यायाधीश के द्वारा सर्वोच्च न्यायालय को भेजी गयी अपील को रोकता है ।
- (xi) अनुच्छेद 135 जो संसद द्वारा किसी अन्य व्यवस्था के न किये जाने तक सर्वोच्च न्यायालय के लिए एक सुनिश्चित अधिकार-क्षेत्र नियत करता है ।
- (xii) अनुच्छेद 169(1) जो कुछ शर्तों के साथ विधान परिषदों को भंग करने की व्यवस्था करता है ।

दूसरे शब्दों में यह कह सकते हैं कि हमारे संविधान में यह सारे उपबन्ध ऐसे हैं जिन्हें अथवा जिनके प्रभाव को बिना किसी संवैधानिक संशोधन के संसद सामान्य विधि प्रक्रिया के द्वारा अर्थात् साधारण बहुमत द्वारा बदल सकती है ।

(2) द्वितीय श्रेणी में संविधान के कतिपय विशिष्ट प्रावधान हैं जो वास्तव में संघ एवं राज्यों, दोनों से सम्बन्धित हैं । इनके संशोधन के लिए संशोधन विधेयक को दो चरणों को पार करना होता है : सर्वप्रथम, संशोधन विधेयक को संसद के किसी भी सदन में प्रस्तुत किया जा सकता है । संसद के प्रत्येक सदन में विधेयक को सदन की कुल सख्या के बहुमत तथा उपस्थित व मतदान में हिस्सा लेने वाले सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से पारित किया जाना आवश्यक है । द्वितीय, संसद द्वारा उपयुक्त प्रक्रियानुसार जब विधेयक पारित हो जाता है तो वह दूसरे चरण में प्रवेश करता है, जिसमें उक्त संशोधन विधेयक को संघ के राज्यों में से कम-से-कम आधे राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा स्वीकृति मिलनी चाहिए । उसके बाद राष्ट्रपति की सहमति से संसद में आवश्यक संशोधन लागू होगा । संविधान-संशोधन की यह प्रक्रिया इन विभिन्न साधनों के लिए आवश्यक है, जो निम्नांकित विषयों से सम्बन्धित हैं :

- (i) अनुच्छेद 54—राष्ट्रपति का निर्वाचन ।
- (ii) अनुच्छेद 55—राष्ट्रपति की निर्वाचन-प्रणाली ।
- (iii) अनुच्छेद 72—संघ की कार्यपालिकाशक्ति की सीमा ।
- (iv) अनुच्छेद 162—संघ के राज्यों की कार्यपालिका शक्ति की सीमा ।
- (v) अनुच्छेद 241—केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों के लिए उच्च न्यायालय ।
- (vi) भाग 5 का अध्याय 4—संघ की न्यायपालिका ।
- (vii) भाग 6 का अध्याय 5—राज्यों के उच्च न्यायालय ।
- (viii) भाग 11 का अध्याय 1—संघ और राज्यों के विधायी सम्बन्ध ।
- (ix) अनुच्छेद 368—संविधान में संशोधन प्रक्रिया ।

(3) तृतीय श्रेणी में संविधान के अन्य समस्त उपबन्ध रखे जा सकते हैं जो उपर्युक्त दो श्रेणियों में नहीं हैं । इनको संशोधित करने के लिए संसद के किसी सदन में विधेयक प्रस्तुत किया जा सकता है । संसद के प्रत्येक विधेयक को सदन की कुल सदस्य सख्या के बहुमत तथा उपस्थित एवं मतदान में हिस्सा लेने वाले सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से पारित किया जाना आवश्यक है । उसके बाद राष्ट्रपति की सहमति मिलने पर विधेयक पारित माना जायेगा और संविधान में आवश्यक संशोधन लागू होगा ।

संसद की संविधान में संशोधन की क्षमता पर विवाद और उसका आंशिक निराकरण—

संविधान लागू किये जाने के बाद से यही समझा जाता था कि संसद मौलिक अधिकारों सहित संविधान की सभी व्यवस्थाओं में परिवर्तन कर सकती है। लेकिन 27 फरवरी, 1967 को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा गोलकनाथ विवाद में जो निर्णय दिया गया उसमें स्थिति परिवर्तित हो गयी। इस निर्णय में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने ही पुराने निर्णयों को अस्वीकार करते हुए कहा कि संसद मौलिक अधिकारों में कोई परिवर्तन नहीं कर सकती है। उपर्युक्त निर्णय से ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी कि संसद आर्थिक और सामाजिक प्रगति की दृष्टि में आगे बढ़ने के लिए कोई कार्य नहीं कर सकती थी। अतः संविधान में संशोधन करना आवश्यक हो गया और 1971 में संविधान में 24वें संशोधन किया गया। इस संवैधानिक संशोधन द्वारा यह निश्चित कर दिया गया है कि संसद को संविधान के किसी भी उपबन्ध को (जिसमें मौलिक अधिकार भी आते हैं) संशोधन करने का अधिकार होगा।

24वें संवैधानिक संशोधन के बाद भी संसद की संविधान में संशोधन करने की क्षमता पर एक नियन्त्रण बना हुआ है। 1973 ई० के 'केशवानन्द भारती बनाम केरल राज्य' और 1980 के मिन्टवॉ मिल्स विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय में कहा है कि संसद मौलिक अधिकार सहित संविधान के किसी भी भाग में परिवर्तन कर सकती है, लेकिन 'संविधान का एक मूल ढाँचा' (Basic Structure of the Constitution) है जिसे समाप्त नहीं किया जा सकता। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय ने संसद की संविधान में संशोधन करने की शक्ति की सीमा निर्धारित कर दी है, लेकिन यह स्पष्ट नहीं किया है कि संविधान के मूल ढाँचे में कौन-कौन सी व्यवस्थाएँ आती हैं।

संशोधन प्रक्रिया की एक अस्पष्टता का निराकरण—24वें संवैधानिक संशोधन (1971) द्वारा संशोधन प्रक्रिया की एक अस्पष्टता को दूर कर दिया गया है। इस संवैधानिक संशोधन में यह कहा गया है जब कोई संविधान संशोधन विधेयक संसद के दोनों सदनों से पारित होकर राष्ट्रपति के समक्ष उनकी अनुमति के लिए रखा जाय, तो राष्ट्रपति को उस पर अपनी अनुमति दे देनी होगी।

संशोधन पद्धति की आलोचना (Criticism of the Amending Process)

यद्यपि संविधान निर्माताओं ने एक आदर्श संशोधन पद्धति अपनाने का प्रयत्न किया, लेकिन फिर भी जो संशोधन पद्धति अपनायी गयी है उसमें कुछ अस्पष्टताएँ और त्रुटियाँ निम्न-लिखित हैं :

1. राज्य विधानमण्डलों से पुष्टि के लिए समय-सीमा निर्धारित नहीं—यद्यपि संशोधन पद्धति की कुछ अस्पष्टताएँ 24वें संवैधानिक संशोधन द्वारा दूर कर दी गयी हैं, लेकिन अब भी कुछ अस्पष्टताएँ शेष हैं। संविधान यह निर्धारित नहीं करता कि संविधान के द्वितीय वर्ग में सम्बन्धित संशोधन विधेयक जब संसद द्वारा पारित कर राज्य विधानमण्डलों के पास भेजा जायेगा, तो राज्य विधानमण्डल कितने समय के अन्दर विधेयक को स्वीकार अथवा अस्वीकार करेगा। राज्य विधानमण्डल अनावश्यक दूरी का मार्ग अपनाकर संशोधन कार्य में बाधक बन सकता है।

2 संशोधन विधेयक पर दोनों सदनों के मतभेदों को दूर करने की व्यवस्था नहीं—यदि साधारण विधेयक के सम्बन्ध में संसद में दोनों सदनों के बीच मतभेद की स्थिति उत्पन्न हो, तो अनुच्छेद 107 के अन्तर्गत राष्ट्रपति दोनों सदनों की सम्मिलित बैठक बुला सकता है, लेकिन संविधान संशोधन विधेयक पर मतभेद की स्थिति में दोनों की सम्मिलित बैठक की व्यवस्था नहीं की गयी है। मतभेदों को मुलजाने की व्यवस्था के अभाव में राज्यसभा कुछ उदाहरणों में संविधान संशोधन के कार्य में बाधक बन गयी है। 1970 ई० में राज्यसभा में 'राजाओं के प्रिवीपर्स

उन्मूलन सम्बन्धी संविधान संशोधन विधेयक अस्वीकार कर दिया था और अगस्त 1978 ई० में राज्यसभा ने लोकसभा द्वारा पारित 44वें संवैधानिक संशोधन विधेयक की 5 धाराओं को रद्द कर दिया था। अक्टूबर 1989 में राज्यसभा ने पंचायत राज में सम्बन्धित 64वें संविधान संशोधन विधेयक को अस्वीकृत कर दिया था जबकि लोकसभा इसे पारित कर चुकी थी। अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित राज्यसभा के हाथ में संविधान संशोधन विधेयक को अन्तिम रूप में अस्वीकृत करने की शक्ति हो, इसे लोकतन्त्रीय सिद्धान्तों के अनुकूल नहीं कहा जा सकता। भूतकाल में ऐसी स्थितियाँ रही हैं जबकि लोकसभा और राज्यसभा की दलीय संरचना में अन्तर था, भविष्य में भी स्थितियाँ उत्पन्न हो सकती हैं और ऐसे उदाहरणों में राज्यसभा अपनी इस शक्ति के आधार पर जनता की आकांक्षाओं के मार्ग में बाधक बन जाती है।

3 संविधान में संशोधन हेतु राज्य विधानमण्डलों के पास पहल की शक्ति नहीं—संघात्मक व्यवस्था के अन्तर्गत सामान्यतया राज्य विधानमण्डलों को भी संविधान के संशोधन में पहल करने का अधिकार होता है, लेकिन भारतीय संविधान द्वारा राज्य विधानमण्डलों को इस प्रकार का कोई अधिकार नहीं दिया गया है। इसके अतिरिक्त संविधान में संशोधन के सभी प्रस्तावों पर राज्य विधानमण्डलों की पुष्टि आवश्यक नहीं है। ऐसे अनुच्छेद सभा में बहुत थोड़े हैं, जिनके सम्बन्ध में कम से कम आधे राज्यों के विधानमण्डलों की स्वीकृति आवश्यक है। संविधान का बहुत बड़ा भाग ऐसा है, जिनमें संशोधन की शक्ति मधीय सदन को एकाकी रूप में सौंपी गयी है। आलोचक इस आधार पर कहते हैं कि राज्य विधानमण्डलों को संशोधन कार्य में पर्याप्त शक्ति प्रदान कर संघात्मक सिद्धान्तों की अवहेलना की गयी है।

4. संविधान संशोधन विधेयकों पर जनमत संग्रह की व्यवस्था का अभाव—लोकतान्त्रिक व्यवस्थाओं के अन्तर्गत सामान्यतया संविधान संशोधन विधेयकों के सम्बन्ध में लोकनिर्णय या जनमत संग्रह (Referendum of Plebiscite) की व्यवस्था की जाती है, जिसमें सदन में बहुमत प्राप्त दल मनमानी न कर सके और संविधान संशोधन के प्रसंग में अन्तिम शक्ति जनता के हाथ में रहे लेकिन भारतीय संविधान के अन्तर्गत जनता को संशोधन संविधान विधेयक स्वीकार या अस्वीकार करने की शक्ति प्रदान नहीं की गयी है। लोकसभा द्वारा पारित 44वें संवैधानिक संशोधन में 'संविधान के मूल ढाँचे' (Basic Structure of the Constitution) के सम्बन्ध में लोकनिर्णय की व्यवस्था का प्रस्ताव था, लेकिन राज्यसभा ने इसे अस्वीकार कर दिया। आलोचकों के अनुसार, संवैधानिक संशोधन या संविधान के मूल ढाँचे के सम्बन्ध में भी लोकनिर्णय की व्यवस्था का अभाव एक ओर तो लोकतान्त्रिक सिद्धान्तों का निरादर है, दूसरी ओर इसमें सदन में बहुमत प्राप्त दल को मनमानी करने के लिए प्रोत्साहन मिलता है।

संविधान संशोधन-प्रक्रिया—कतिपय विशेषताएँ (Amendment Procedure—Some Features)

संविधान संशोधन की शक्ति प्रदान करने वाले अनुच्छेद 368 में यह स्पष्ट होता है कि संविधान में परिवर्तन करने का अधिकार सदन में निहित है और संशोधन के लिए अलग सभा के गठन की आवश्यकता नहीं है। राज्यों के विधानमण्डल संशोधन सम्बन्धी विधेयक का प्रस्तुतीकरण नहीं कर सकते। संशोधन का प्रस्ताव सदन के किसी भी दल में रखा जा सकता है। संशोधन सम्बन्धी विधेयक उसी प्रकार पारित होने चाहिए जिस प्रकार अन्य विधेयक। संविधान संशोधन सम्बन्धी विधेयकों को जनता के द्वारा पुष्टीकरण नहीं होता। सदन में संशोधन सम्बन्धी विधेयक प्रस्तुत करने के लिए राष्ट्रपति की पूर्व स्वीकृति अनिवार्य नहीं है। संविधान के प्रत्येक अंग में संशोधन किया जा सकता है।

के० सी० ह्वीयर के अनुसार भारत में संविधान की संशोधन प्रक्रिया सन्तुलित है। यह न तो अधिक जटिल है और न एकदम लचीली। पायली के अनुसार, “संघात्मक शासन होने के कारण संशोधन प्रक्रिया में राज्यों को उचित महत्व दिया गया है।”¹ ऐलेक्जेंडरोविच के मतानुसार “भारतीय संविधान में संशोधन की सुन्दर प्रक्रिया है क्योंकि इनमें लचीलेपन एवं जटिलता की ‘अति’ में बचा गया है।” डॉ० सुभाष काश्यप का मत है कि “इस प्रकार आवश्यकता पड़ने पर संविधान में संशोधन होते रहेगे क्योंकि हमारा संविधान कोई निर्जीव प्रलेख मात्र नहीं है—किमी भी जीवित संविधान के लिए यह जरूरी है कि वह समय के साथ कदम मिलाकर चले।” जैनिंग्स² का मत उपर्युक्त विचारों के प्रतिकूल है और आज गलत साबित हो चुका है। वे लिखते हैं कि “एक संविधान जो मात्र किमी विशेष औपचारिक प्रक्रिया द्वारा ही बदला जा सके अनिवार्यतः अधिक अमनीयता है बनिश्चय उसके जो माध्यामिक विधान द्वारा परिवर्तित किया जा सके। लेकिन अमनीयता की मात्रा दो घटकों पर निर्भर है। प्रथम, संशोधन प्रक्रिया के दौरान उपस्थित कठिनाइयों की मात्रा पर निर्भरता। द्वितीय, संविधान की विषय-सामग्री पर निर्भरता। भारतीय संविधान को जो घटक इतना अधिक अमनीय बना देता है वह संशोधन की जटिल प्रक्रिया तो है ही, इसके अतिरिक्त, यह तथ्य भी उत्तरदायी है कि संविधान इतना अधिक जटिल है और वह कानून के इतने व्यापक क्षेत्र में सम्बन्धित है कि संवैधानिक वैधता की समस्या अनिवार्यतः अक्सर उठ खड़ी होती है।”

भारतीय संविधान में महत्वपूर्ण संशोधन (Leading Amendments in the Indian Constitution)

सन् 1950 से अब तक संविधान के महत्वपूर्ण संशोधन इस प्रकार हैं :

पहला संशोधन, 1951 • संविधान के प्रथम संशोधन द्वारा विभिन्न राज्यों द्वारा पारित भूमि सुधार और जमींदारी उन्मूलन अधिनियमों का मान्यकरण किया गया और सम्पत्ति के अधिकार के सम्बन्ध में न्यायालयों का अधिकार क्षेत्र सीमित कर दिया गया। संविधान में एक नयी 9वीं अनुसूची जोड़कर इन अधिनियमों की सूची दे दी गयी और सम्पत्ति के अधिकार सम्बन्धी अनुच्छेद 31 में दो नये अनुच्छेद 31(क) और 31(ख) बढ़ा दिये गये। इसके अतिरिक्त, प्रथम संशोधन अधिनियम ने संविधान के अनुच्छेद 15, 19, 85, 87, 174, 176, 314, 342, 372 और 376 में भी संशोधन किये। इस प्रकार प्रमुख संशोधन का सम्बन्ध शैक्षणिक एवं सामाजिक दृष्टि में पिछड़े हुए लोगों से, अन्तरराष्ट्रीय हितों को ध्यान में रख वाक्स्वातन्त्र्य पर रोक लगाने से, तथा जमींदारी उन्मूलन में सम्बद्ध समस्याओं से था।

दूसरा संशोधन, 1952 • द्वितीय संशोधन के द्वारा लोकसभा में प्रतिनिधित्व सम्बन्धी अनुच्छेद 81(1)(ख) में संशोधन किया। सन् 1951 की जनगणना से यह स्पष्ट हो गया कि यदि लोकसभा में 500 निर्वाचित सदस्य होने चाहिए तो एक व्यक्ति द्वारा प्रत्येक साढ़े सात लाख व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व न होकर अधिक सख्या का प्रतिनिधित्व होगा। दूसरे संशोधन के द्वारा जनसख्या एवं प्रतिनिधि सख्या का परस्पर अनुपात बदल दिया गया।

तीसरा संशोधन, 1954 तृतीय संशोधन द्वारा सप्तम अनुच्छेद की तीसरी सूची की

¹ “ऐसा कोई अन्य संघात्मक संविधान नहीं है जो इस प्रकार नम्य तथा अनम्य दोनों ही प्रकार की संशोधन प्रक्रिया का प्रयोग करे। यह विशेषता केवल भारतीय संविधान में ही है।”

—पायली • भारतीय संविधान, पृ० 354।

² जैनिंग्स • सम करेक्टोरिस्टिक्स ऑफ दि इण्डियन कॉन्स्टीट्यूशन, लन्दन ऑक्सफोर्ड, 1953।

33वीं प्रविष्टि में संशोधन किया गया। इसमें ममवर्ती सूची के विषयों में वृद्धि हुई ताकि आवश्यकता पड़ने पर नये विषयों पर संघ सरकार का नियन्त्रण स्थापित हो सके।

चौथा संशोधन, 1955 : चतुर्थ संशोधन द्वारा अनुच्छेद 31, 31(क) और 305 में संशोधन किये गये। इस संशोधन द्वारा यह स्पष्ट किया गया कि राज्य मार्वाजनिक प्रयोजन के लिए कानून द्वारा किसी सम्पत्ति को अर्जित करें तथा कानून में प्रतिकर की राशि का उल्लेख कर दें तो ऐसे कानून पर किसी न्यायालय में उस आधार पर आपत्ति नहीं की जा सकती कि प्रतिकर अपर्याप्त है।

पाँचवाँ संशोधन, 1955 : पंचम संशोधन द्वारा संविधान के अनुच्छेद 3 में संशोधन किया गया। अब यह निश्चित कर दिया गया कि राज्यों की सीमा में परिवर्तन करने के सम्बन्ध में राज्यों को अपनी राय प्रकट करने का जो अधिकार संविधान द्वारा प्राप्त है उसके बारे में राय प्रकट करने का समय राष्ट्रपति द्वारा निश्चित कर दिया जाये। यदि उस निश्चित समय के भीतर राज्य सरकारें अपनी राय नहीं दे देती तो केन्द्रीय संसद उस सम्बन्ध में कानून पारित कर सकती है।

छठवाँ संशोधन, 1956 : षष्ठ संशोधन द्वारा संविधान की सप्तम अनुसूची की प्रथम सूची में अब और प्रविष्टि 92(क) जोड़ दी गयी। संविधान के इस संशोधन द्वारा केन्द्र को अन्तर्राज्यिक खरीद और बिक्री पर कर निश्चित करने का अधिकार दे दिया गया। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या बढ़ायी गयी और उच्च न्यायालय के नियुक्ति प्राप्त न्यायाधीशों को सर्वोच्च न्यायालय में विधि-व्यवसाय करने की अनुमति दे दी गयी।

सातवाँ संशोधन, 1956 : सप्तम संशोधन द्वारा राज्यों के पुनर्गठन की योजना को क्रियान्वित किया गया। इस संशोधन द्वारा राज्यों की तीन श्रेणियों—क-ख-ग को समाप्त कर सारे देश को चौदह राज्यों तथा छ केन्द्र-शामिल क्षेत्रों में पुनर्गठित कर दिया गया।

आठवाँ संशोधन, 1959 : अष्टम संशोधन द्वारा अनुच्छेद 334 में परिवर्तन किया गया और अनुसूचित जातियों व आदिम जातियों के विशेष आरक्षण की अवधि दस वर्ष में बढ़ाकर बीस वर्ष अर्थात् 1970 तक कर दी गयी।

नवाँ संशोधन, 1960 : नवम संशोधन द्वारा प्रथम अनुसूची में इस प्रकार संशोधन किया गया कि चेम्बाड़ी क्षेत्र पाकिस्तान को ममझीने के अनुसार सौंपा जा सके।

दसवाँ संशोधन, 1961 : इस संशोधन द्वारा दादरा और नगर हवेली नामक दोनों बस्तियों को भारत का अंग बना दिया गया।

ग्यारहवाँ संशोधन, 1961 : इस संशोधन द्वारा राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति की निर्वाचन-प्रणाली में कुछ परिवर्तन किये गये तथा अनुच्छेद 66(1) व 71 में संशोधन किये गये। अब उप-राष्ट्रपति के चुनाव के लिए दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुलाना आवश्यक घोषित कर दिया गया। संशोधन के बाद राष्ट्रपति के चुनाव को इस आधार पर अवैध घोषित नहीं किया जा सकता कि 'निर्वाचक मण्डल' का गठन पूर्ण नहीं हुआ है।

बारहवाँ संशोधन, 1962 : इस संशोधन द्वारा गोआ, दामन और द्यू को भारत का अंग घोषित किया गया।

तेरहवाँ संशोधन, 1962 : इस संशोधन द्वारा नागालैण्ड को भारत का एक नया राज्य घोषित किया गया तथा संविधान में एक नया अनुच्छेद 37(क) जोड़कर इस नये राज्य पर लागू होने वाले विशेष उपबन्धों को मान्यता दी गयी।

बीसवाँ संशोधन, 1962 : इस संशोधन द्वारा पाण्डिचेरी को विधिवत् भारत का अंग

और एक सच-राज्यक्षेत्र घोषित किया गया। अनुच्छेद 81 तथा चतुर्थ अनुसूची में संशोधन कर पाण्डिचेरी को ससद के दोनो सदनों में प्रतिनिधित्व देने की व्यवस्था की गयी। इस संशोधन ने ससद को अधिकार दिया कि वह बिधि द्वारा हिमाचल प्रदेश, मणिपुर, त्रिपुरा, गोवा-डामन-ड्यू तथा पाण्डिचेरी, आदि सच-राज्यक्षेत्रों में विधानमण्डलों और मन्त्रिपरिषदों की स्थापना कर सकती है।

पन्ध्रहवाँ संशोधन, 1963 : इस संशोधन द्वारा उच्च न्यायालय के अधिकारों में कुछ वृद्धि की गयी तथा उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की निवृत्ति ग्रहण करने की आयु 60 वर्ष से बढ़ाकर 62 वर्ष कर दी गयी।

सोलहवाँ संशोधन, 1963 : इस संशोधन द्वारा अनुच्छेद 19 में संशोधन करके राज्य को यह अधिकार दिया गया कि वह राष्ट्र की प्रभुसत्ता और एकता के हित में भाषण, अभिव्यक्ति, सम्मेलन, आदि की स्वतन्त्रता के मूल अधिकारों पर कानून द्वारा युक्ति-युक्त प्रतिबन्ध लगा सकता है। इस संशोधन द्वारा किसी भी राज्य के भारतीय सच से पृथक् होने तथा सच को भग करने के प्रयास को अवैध घोषित कर दिया गया। यह भी निश्चित किया गया कि विभिन्न विधान-मण्डलों की सदस्यता के प्रत्याशियों को भारत की अखण्डता बनाये रखने की एव प्रभुसत्ता की रक्षा की शपथ ग्रहण करनी होगी।

सत्रहवाँ संशोधन, 1964-65 : इस संशोधन द्वारा अनुच्छेद 31(क) में प्रयुक्त 'एस्टेट' शब्द को स्पष्ट किया गया तथा नवी अनुसूची में संशोधन किये गये। इस अनुसूची में 44 अधिनियम जोड़े गये। इस संशोधन द्वारा सम्पत्ति के अधिकार की व्याख्या की गयी।

अठारहवाँ संशोधन, 1966 : इस संशोधन के द्वारा अनुच्छेद 3 में संशोधन करके यह स्पष्ट किया गया कि इस अनुच्छेद की धारा (क) से (च) में प्रयुक्त 'राज्य' शब्द में 'सच-राज्यक्षेत्र' भी शामिल है। संशोधन में यह भी स्पष्ट किया गया कि अनुच्छेद 3(क) के द्वारा ससद को दी गयी शक्ति के अन्तर्गत किसी राज्य का अथवा सच-राज्यक्षेत्र का एक भाग किसी दूसरे राज्य या राज्यक्षेत्र में मिलाकर भी एक नये राज्य या सच-राज्यक्षेत्र का गठन किया जा सकता है।

उन्नीसवाँ संशोधन, 1966 : इस संशोधन द्वारा निर्वाचन न्यायाधिकरणों का अन्त कर दिया गया तथा निर्वाचन सम्बन्धी विवादों के सीधे उच्च न्यायालयों में ले जाये जाने की व्यवस्था की गयी।

बीसवाँ संशोधन, 1966 : इन संशोधनों द्वारा उत्तर प्रदेश तथा कुछ अन्य राज्यों में कुछ जिला न्यायालयों की नियुक्ति, स्थानान्तरण तथा निर्णयों को वैधता प्रदान की गयी। ऐसा करने के लिए बीसवें संशोधन ने संविधान में एक नया अनुच्छेद 233(क) जोड़ा। इस संशोधन की आवश्यकता इसलिए पड़ी क्योंकि सर्वोच्च न्यायालय ने अपने दो निर्णयों के द्वारा बहुत-से जिला न्यायाधीशों की नियुक्ति को अवैध घोषित कर दिया था।

इक्कीसवाँ संशोधन, 1969 : इस संशोधन द्वारा आठवी अनुसूची में सिन्धी भाषा को जोड़ा गया, जिससे 15 राष्ट्रीय भाषाएँ हो गयी।

बाईसवाँ संशोधन, 1969 : इस संशोधन द्वारा संविधान में नया अनुच्छेद 224(क) जोड़ दिया गया। इस संशोधन द्वारा ससद को अधिकार दिया गया कि वह कानून द्वारा असम राज्य में कुछ कबायली क्षेत्रों का एक स्वायत्त उपराज्य बना सकती है।

तेईसवाँ संशोधन, 1969 : इस संशोधन द्वारा अनुसूचित जातियों तथा जनजातियों और आगल भारतीयों की सरकारी नौकरियों में आरक्षण और विधानसभाओं में उनके आरक्षण की अवधि को 1970 से अगले दस वर्ष के लिए बढ़ा दिया गया। इस संशोधन द्वारा नागालैण्ड

से लोकसभा और राज्य विधानसभा दोनों की सदस्यता में आगल भारतीयों के लिए आरक्षण समाप्त कर दिया गया।

छोवीसवाँ संशोधन, 1972 : केन्द्रीय वित्तमन्त्री गोखले ने 28 जुलाई, 1971 को लोकसभा में 24वाँ संशोधन विधेयक पेश किया। इस संशोधन विधेयक का उद्देश्य समद को मविधान के किसी भी अनुच्छेद को (जिनमें मौलिक अधिकार भी शामिल हैं) संशोधन करने का अधिकार देना था। समद का यह अधिकार सर्वोच्च न्यायालय ने 'गोविकनार्थ' के मुविध्यात विवाद निर्णय में सीमित कर दिया था। इस संशोधन अधिनियम द्वारा यह व्यवस्था की गयी कि समद को मविधान में संशोधन करने का अधिकार है। संविधान का अनुच्छेद 368 रखे उमे यह अधिकार देता है। इस अधिनियम द्वारा 'संशोधन' शब्द का विस्तार किया गया और यह अभिप्राय लिया गया कि संशोधन में 'सम्मिलित करना, परिवर्तन करना और इसे हटाना' भी शामिल है। अनुच्छेद 368 मविधान में संशोधन की शक्ति भी प्रदान करता है और उम संशोधन की प्रक्रिया का निर्देश भी करता है। इस संशोधन ने यह भी स्पष्ट कर दिया है कि जब समद के दोनों सदनों द्वारा पारित किसी मविधान संशोधन विधेयक को राष्ट्रपति के सम्मूत रखा जायगा, तब वे अपनी स्वीकृति देने से मना नहीं करेंगे।

पच्चीसवाँ संशोधन, 1971 : 2 दिसम्बर, 1971 को लोकसभा ने 24वें संशोधन पर अपनी स्वीकृति दे दी। अब समद को मूल अधिकारों में परिवर्तन करने की शक्ति प्राप्त हो गयी। पच्चीसवाँ संशोधन दो भागों में बँटा हुआ है अनुच्छेद 31 में संशोधन तथा नये अनुच्छेद 31(ग) का समावेश। मविधान के 31(क) अनुच्छेद में 'प्रतिकर' शब्द को हटाकर 'धनराशि' शब्द रख दिया और यह स्पष्ट कर दिया कि यह जम्मे नहीं होगा कि सरकार सम्बद्ध कानून में निर्दिष्ट रकम या धनराशि नकद ही दे अर्थात् यह राशि बॉण्डों या प्रतिभूतियों के रूप में भी दी जा सकती है।

नये अनुच्छेद 31(ग) में कहा गया है कि निर्देशक तत्वों के अन्तर्गत अनुच्छेद 39 की मौलिक सम्पत्ति के स्वामित्व और नियन्त्रण तथा धन के उत्पादन के साधनों के केन्द्रण में सम्बद्ध धाराओं को प्रभावी बनाने के लिए पास किया गया कोई भी कानून इस आधार पर अवैध नहीं ठहराया जा सकता कि वह अनुच्छेद 14, 19 या 31 में दिये गये मौलिक अधिकारों का अतिक्रमण करता है। इस संशोधन में यह प्रावधान भी है कि राज्य किसी निजी सम्पत्ति के अधिग्रहण सम्बन्धी विधि निर्माण से पूर्व इस विषय में राष्ट्रपति की सम्मति ले।

इस संशोधन की आवश्यकता इसलिए पड़ी कि कतिपय न्यायालयों निर्णयों के कारण संविधान के निर्देशक सिद्धान्तों पर अमल करना कठिन हो गया था। विधिमन्त्री गोखले ने स्पष्ट कहा कि "हम न्यायपालिका को कमजोर नहीं करना चाहते, परन्तु हम न्यायपालिका को समद के अधिकारों में हस्तक्षेप भी नहीं करने देंगे।"

छवीसवाँ संशोधन, 1971 : इस संशोधन ने संविधान के अनुच्छेद 291 तथा 362 को, जो देशी नरेशों के प्रिवीपर्सों तथा विशेषाधिकारों के सम्बन्ध में थे, रद्द कर दिया और अनुच्छेद 363 के बाद 363(क) के एक नये अनुच्छेद को जोड़ने का प्रावधान किया जिसके आधार पर राष्ट्रपति द्वारा राज्यों को दी गयी मान्यता समाप्त हो जाती है।

सत्ताइसवाँ संशोधन, 1972 : इस संशोधन द्वारा मिजोरम तथा अरुणाचल नामक दो केन्द्रशासित इकाइयों का गठन किया गया तथा साथ ही मणिपुर के राज्य बन जाने पर वहाँ की अनुसूचित जनजातियों के लिए विशेष उपबन्ध किये गये। इसके साथ ही इस क्षेत्र के पाँच राज्यों और दो केन्द्रशासित क्षेत्रों के प्रशासन में समन्वय और सहयोग के लिए एक पूर्वोत्तर सीमान्त परिषद् की स्थापना की गयी।

अठ्ठाईसवाँ संशोधन, 1972 : इस संशोधन द्वारा एक नये अनुच्छेद 312(क) का संविधान में प्रवेश हुआ तथा अनुच्छेद 314 को समाप्त कर दिया गया। इसके द्वारा ससद को कतिपय प्रशासनिक सेवाओं के अधिकारियों की सेवा शर्तों में परिवर्तन तथा सेवा समाप्ति का अधिकार दिया गया। इसी संशोधन के अनुसार भारतीय नागरिक सेवा अधिकारियों के विशेषाधिकार सम्प्राप्त कर दिये गये।

उन्नीसवाँ संशोधन, 1972 : इस संशोधन द्वारा संविधान की 9वीं अनुसूची में परिवर्तन किया गया तथा केरल भूमि सुधार अधिनियमों को इसमें स्थान दिया गया।

तीसवाँ संशोधन, 1972 : इस संशोधन द्वारा अनुच्छेद 133 में परिवर्तन किया गया। इस संशोधन से पूर्व सर्वोच्च न्यायालय में ऐसे दीवानी विवादों की अपील की जा सकती थी जिनमें विवादग्रस्त राशि या सम्पत्ति बीस हजार रुपये से अधिक हो। परन्तु अब सम्पत्ति के मूल्य पर दृष्टिपात न करते हुए विचाराधीन मामले के संवैधानिक महत्व के आधार पर सर्वोच्च न्यायालय में सुनवाई हो सकती है।

इकतीसवाँ संशोधन, 1973 : इस संशोधन का सम्बन्ध लोकसभा के संगठन से है। इस संशोधन द्वारा अनुच्छेद 81 और 330 को संशोधित किया गया है। इस संशोधन के अनुसार लोकसभा की अधिकतम सदस्य संख्या 545 निश्चित की गयी है, जिनमें से 525 को भारतीय सभ के राज्यों की जनता द्वारा निर्वाचित किया जायगा और 30 केन्द्र-प्रशासित क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करेंगे। आंग्ल भारतीय वर्ग के प्रतिनिधि के रूप में राष्ट्रपति द्वारा दो सदस्य मनोनीत किये जा सकते हैं।

बत्तीसवाँ संशोधन, 1974 : आन्ध्रप्रदेश के दो क्षेत्रों—आन्ध्र और तेलंगाना—के बीच एक लम्बे समय से विवाद चला आ रहा था। यह विवाद इतना भयंकर हो गया कि सन् 1973 में लोकप्रिय सरकार को भग कर राष्ट्रपति शासन लागू करना पड़ा। इस विवाद को हल करने के लिए सितम्बर 1973 में एक छ-सूत्री प्रस्ताव रखा गया। सभी मन्त्रद्वय पक्षों द्वारा इस प्रस्ताव को स्वीकार कर लिया गया। इस प्रस्ताव को कार्यरूप देने के लिए ससद ने बत्तीसवाँ संविधान विधेयक पारित किया। इस संविधान संशोधन द्वारा राज्य स्तर पर एक योजना मण्डल की स्थापना की जायगी, जिसकी सहायता के लिए आन्ध्र और तेलंगाना में दो उपसमितियाँ गठित होंगी। आन्ध्र राज्य के विभिन्न क्षेत्रों की शिक्षण संस्थाओं एवं शासकीय सेवाओं में दोनों क्षेत्रों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया जायगा और एक निर्धारित सीमा तक जिला स्तर पर स्थानीय व्यक्तियों की ही भर्ती की जायगी। सेवाओं के क्षेत्र में उत्पन्न होने वाले विवादों को दूर करने के लिए एक उच्चाधिकार प्राप्त 'प्रशासनिक न्यायाधिकरण' स्थापित किया जायगा।

तैंतीसवाँ संशोधन, 1974 : इस संशोधन द्वारा संविधान के अनुच्छेद 141(3) तथा 190(3) में परिवर्तन किया गया है। इस संशोधन का मुख्य उद्देश्य ससद तथा विधानमण्डलों के लिए चुने गये प्रतिनिधियों से बलात् पदत्याग करवाने के राजनीतिक प्रयत्नों को रोकना है। यह संशोधन गुजरात और बिहार के जन-आन्दोलन में विधानसभा सदस्यों से दवाव द्वारा लिये जा रहे त्यागपत्रों को दृष्टि में रखते हुए किया गया था। जब तक लोकसभा या विधानसभा के अध्यक्ष को जाँच के आधार पर यह विश्वास न हो जाये कि त्यागपत्र वास्तविक है या दवावपूर्ण, तब तक उनमें त्याग-पत्र अब स्वीकृत नहीं माने जायेंगे।

चौत्तीसवाँ संशोधन, 1974 : इस संशोधन द्वारा विभिन्न राज्यों द्वारा पारित सुधार कानूनों को संविधान की नवम् अनुसूची में स्थान देकर उनकी संवैधानिक वैधता स्वीकार कर ली गयी। कुल मिलाकर नवम् अनुसूची में अब 86 अधिनियम हो गये।

जुलाई 1972 में राज्यों के मुख्यमन्त्रियों ने एक सम्मेलन में केन्द्रीय सरकार से भूमि सीमा निर्धारण करने का सुझाव दिया। इन सुझावों के आधार पर तेरह राज्यों ने बीस भूमि सुधार अधिनियम पारित किये। कई उच्च न्यायालयों ने इन अधिनियमों को रोकने हेतु स्थगन आदेश दे दिये। अतः अधिनियमों को सर्वैधानिक संरक्षण दिया जाना आवश्यक था।

पैतीसवाँ संशोधन, 1974 : इस संशोधन द्वारा भारत के उत्तरी सीमान्त स्थित हिमालयी संरक्षित राज्य सिक्किम को वहाँ की जनता की इच्छा के अनुसार एक सहराज्य का स्तर प्रदान किया गया। संरक्षित राज्य में सहराज्य बनने के कारण सिक्किम को भारतीय राजनीतिक व्यवस्था में अपने प्रतिनिधियों के माध्यम से भाग लेने का अधिकार मिल गया।

छत्तीसवाँ संशोधन, 1975 : इस संशोधन द्वारा सिक्किम को भारत के साथ मिला लिया गया और भारतीय संघ का बाईसवाँ राज्य स्वीकार किया गया।

सैंतीसवाँ संवैधानिक संशोधन (अप्रैल 1975) : इस संवैधानिक संशोधन द्वारा अरुणाचल प्रदेश में गोवा, पाण्डिचेरी व मिजोरम प्रदेश के समान ही लोकप्रिय शासन की व्यवस्था की गयी है। अब अरुणाचल प्रदेश में एक लोकप्रिय मन्त्रिमण्डल व 30 सदस्यों की विधान सभा होगी।

अड़तीसवाँ संवैधानिक संशोधन (2 जुलाई, 1975) : इस संवैधानिक संशोधन के अनुसार राष्ट्रपति, राज्यपालों और उपराज्यपालों द्वारा उद्घोषित आपात्कालीन स्थिति वाले अध्यादेश को न्यायालयों की सुनवाई के क्षेत्राधिकार से अलग कर दिया गया, अर्थात् इन विषयों पर न्यायालयों को विचार करने का अधिकार नहीं है। इस संवैधानिक संशोधन द्वारा संविधान के अनुच्छेद 123, 212, 229(ख), 352, 359 और 360 को संशोधित किया गया है।

संविधान के अनुच्छेद 123 के अन्तर्गत संसद के विधायक काल में राष्ट्रपति के द्वारा जो आदेश जारी किये जाते हैं, इस संवैधानिक संशोधन के अनुसार उनकी जाँच करने का अधिकार भी न्यायालय को नहीं होगा। इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति का समाधान हो जाना ही अध्यादेश जारी करने के लिए पर्याप्त है और न्यायालय इस बात की जाँच नहीं कर सकेगा कि तुरन्त कार्यवाही करने के लिए बाध्य करने वाली परिस्थितियाँ विद्यमान हैं अथवा नहीं। इसी प्रकार राज्यपाल और केन्द्र-शासित क्षेत्रों में प्रशासन द्वारा अध्यादेश जारी करने की शक्तियों की जाँच भी न्यायालय में नहीं हो सकती।¹

इसके अतिरिक्त, अनुच्छेद 356 में एक पाँचवें उपखण्ड को जोड़कर उस अनुच्छेद में संशोधन किया गया है। संशोधन का वाशय यह है कि शासन में इसके कुछ विपरीत होने पर भी यदि राष्ट्रपति का यह समाधान हो जाय कि राज्य या राज्यों में ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी है जिसमें राज्य का शासन उम संविधान के उपबन्धों के अनुसार नहीं चलाया जा सकता, तो वह सम्बन्धित राज्य के विषय में सकटकाल की उद्घोषणा कर सकेगा। ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति उद्घोषणा द्वारा जो कार्य करेगा, उनके बारे में कोई मुकदमा अदालत में नहीं लाया जा सकेगा।

उत्तासीसवाँ संवैधानिक संशोधन² (अगस्त 1975) : इस संवैधानिक संशोधन द्वारा यह

¹ 44वें संवैधानिक संशोधन (1979) द्वारा जो व्यवस्थाएँ की गयी हैं, उसके कारण 38वाँ संवैधानिक संशोधन समाप्त हो गया है।

² 44वें संवैधानिक संशोधन (1979) द्वारा जो व्यवस्थाएँ की गयी हैं, उनके कारण 38वाँ संवैधानिक संशोधन और 39वें संशोधन द्वारा चार पदाधिकारियों के चुनाव विवादों की सुनवाई के सम्बन्ध में की गयी व्यवस्था समाप्त हो गयी है।

व्यवस्था की गयी है कि राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, लोकसभा अध्यक्ष और प्रधानमंत्री इन चार पदाधिकारियों के निर्वाचन को उच्च न्यायालय या सर्वोच्च न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकेगी।

संशोधन में व्यवस्था की गयी है कि इन चार उच्च पदाधिकारियों के चुनाव विवादों की सुनवाई के लिए संसद के द्वारा एक नवीन समिति का गठन किया जायगा और संसद द्वारा इस सम्बन्ध में किये गये व्यवस्थापन को किसी न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकेगी।

इस संवैधानिक संशोधन द्वारा संविधान की नवी अनुसूची को भी संशोधित किया गया है। इस अनुसूची को संशोधित करते हुए उनमें 1951 ई० के जनप्रतिनिधित्व अधिनियम (1974 और 1975 में किये गये संशोधनों सहित) और अन्य चुनाव कानूनों, तस्कर विरोधी व्यवस्थापन, आन्तरिक सुरक्षा अधिनियम (MISA) और सामाजिक तथा आर्थिक मसलों पर केन्द्र तथा राज्य के 37 अन्य कानूनों को नवी अनुसूची में शामिल कर उन्हें संवैधानिक वैधता प्रदान की गयी है।

जनप्रतिनिधित्व अधिनियम में संशोधन (Amendment in Peoples Representation Act)—संसद के द्वारा 6 अगस्त, 1975 को चुनाव कानून संशोधन विधेयक पारित कर जनप्रतिनिधित्व अधिनियम और भारतीय दण्ड संहिता में कुछ संशोधन कर दिये हैं। ये संशोधन इस दृष्टि से महत्वपूर्ण हैं कि प्रधानमंत्री की याचिका के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अपना 7 नवम्बर का निर्णय इन संशोधनों के प्रकाश में ही दिया गया। ये संशोधन इस प्रकार हैं :

प्रथमतः, किसी व्यक्ति द्वारा उम्मीदवार प्रकट करने की तिथि नामांकन के दिन से मानी जायेगी। **द्वितीय**, यदि अपनी ड्यूटी के अन्तर्गत कोई अधिकारी किसी उम्मीदवार के सरक्षण की व्यवस्था करता है तो ऐसे कार्य भ्रष्ट तरीके में नहीं गिने जा सकते हैं और इन कार्यों के लिए सरकारी अधिकारियों का प्रयोग कोई भ्रष्ट तरीका नहीं माना जा सकता है। **तृतीय**, यह संशोधन किया गया कि चुनाव आयोग ने किसी दल को यदि कोई प्रतीक चिह्न प्रदान किया है; तो उस प्रतीक चिह्न का प्रयोग करना, किसी धार्मिक या राष्ट्रीय प्रतीक चिह्न का प्रयोग करना नहीं समझा जायगा और उसे एक भ्रष्ट तरीका नहीं कहा जा सकता। **चतुर्थ**, वर्तमान समय में यह व्यवस्था है कि चुनाव में भ्रष्ट आचरण का दोषी पाये जाने वाले व्यक्ति को 6 वर्ष की अवधि के लिए चुनाव लड़ने के अयोग्य घोषित कर दिया जाता है और इस काल में उसे मताधिकार से भी वंचित कर दिया जाता है। अब यह व्यवस्था की गयी है कि राष्ट्रपति चुनाव आयोग से प्राप्त परामर्श के आधार पर इस आयोग की अवधि को निर्धारित कर सकेगा।

'जनप्रतिनिधित्व अधिनियम' में इन सभी संशोधनों को शुरु से ही प्रभावी (with retrospective effect) माना जायगा अर्थात् इन कानूनों को प्रारम्भ से ही जनप्रतिनिधित्व अधिनियम का अंग समझा जायगा।

बालीसर्वा संवैधानिक संशोधन, 1976 - संविधान के 40वें संशोधन द्वारा केन्द्र तथा राज्यों द्वारा निर्मित 64 कानूनों को 9वी अनुसूची में शामिल कर दिया गया है। अब इन कानूनों को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती। यह कानून मुख्य रूप से भूमि सुधार, शहरी भूमि सीमाबन्दी, आवश्यक वस्तुओं, बन्दुबा मजदूरी की समाप्ति, तस्करों की सम्पत्ति जब्त करना, आपत्तिजनक सामग्री के प्रकाशन आदि से सम्बन्धित है। इस संशोधन का उद्देश्य भारत की सामुद्रिक सीमा से आगे 188 मील तक महासागर में देश की आर्थिक गतिविधियों को नियन्त्रित करने के लिए कानून बनाने का अधिकार संसद को देना है।

इकतालीसवाँ संवैधानिक संशोधन, 1976 : 41वें संविधान संशोधन द्वारा अनुच्छेद 316(2) में परिवर्तन किया गया। इसके अनुसार राज्यों के लोकसेवा आयोगों के सदस्यों तथा अध्यक्ष की सेवा-निवृत्ति आयु को 60 वर्ष से बढ़ाकर 62 वर्ष कर दिया गया है। इस संशोधन

का उद्देश्य राज्यों के लोकसेवा आयोग के सदस्यों व अध्यक्ष के पद को और अधिक वाकफ़ बनाना है।

42वाँ संवैधानिक संशोधन, 1976

(FORTY-SECOND CONSTITUTIONAL AMENDMENT, 1976)

1971 के लोकसभा चुनावों के बाद से ही तत्कालीन शासक दल के एक वर्ग द्वारा इस बात का प्रतिपादन किया जा रहा था कि देश की सामाजिक-आर्थिक प्रगति के लिए संविधान में व्यापक परिवर्तन किये जाने की आवश्यकता है। 1975 में आपातकाल की घोषणा के बाद यह बात जोर-शोर के साथ कही गयी। इस पृष्ठभूमि में तत्कालीन कांग्रेस अध्यक्ष द्वारा 26 फरवरी, 1976 को संविधान संशोधन के प्रश्न पर विचार करने के लिए सरदार स्वर्णसिंह की अध्यक्षता में एक समिति की स्थापना की गयी। समिति की रिपोर्टें और रिपोर्ट पर विचार के आधार पर विधेयक तैयार कर लोकसभा में प्रस्तावित किया गया और उसे '42वें संविधान संशोधन विधेयक' का नाम दिया गया। 18 दिसम्बर, 1976 को राष्ट्रपति के हस्ताक्षर के बाद इसने ही 42वें संवैधानिक संशोधन का रूप प्राप्त किया। संवैधानिक संशोधन में कुल 59 प्रावधान थे और यह भारतीय संविधान का सर्वाधिक व्यापक और नर्वाधिक विवादास्पद संवैधानिक संशोधन है। इस संवैधानिक संशोधन द्वारा संविधान के विभिन्न प्रावधानों में निम्न प्रकार से संशोधन किया गया है:

प्रस्तावना—इसके द्वारा संविधान की प्रस्तावना में 'धर्म निरपेक्ष' और 'समाजवादी' शब्द जोड़े गये तथा राज्य की एकता के साथ 'और अखण्डता' शब्द जोड़े गये।

मूल कर्तव्यों की व्यवस्था—इसके द्वारा अधिकारों के साथ-साथ कर्तव्यों की व्यवस्था करते हुए नागरिकों के 10 मूल कर्तव्य निश्चित किये गये।

मौलिक अधिकार और नीति निर्देशक तत्व*—इसके द्वारा ससद को राष्ट्र विरोधी गति-विधियों पर नियन्त्रण या रोक का अधिकार दिया गया चाहे इसमें मौलिक अधिकार सीमित होते हों।

इसके द्वारा मौलिक अधिकार की तुलना में निर्देशक तत्वों को प्रमुखता की स्थिति प्रदान की गयी। यह कहा गया कि निर्देशक सिद्धान्तों को लागू करने के लिए ससद जिन किन्हीं कानूनों का निर्माण करे, उन्हें इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकेगी कि ये कानून संविधान में दिये गये किसी अधिकार को सीमित या समाप्त करते हों।¹

इसके द्वारा निर्देशक तत्वों में कुछ नवीन तत्व जोड़े गये, यथा वच्चों को स्वस्थ रूप में विकास के लिए अवसर और सुविधाएँ प्रदान करना, समाज के कमजोर वर्गों को निःशुल्क कानूनी सहायता की व्यवस्था करना, औद्योगिक मस्थानों के प्रबन्ध में कर्मचारियों को भागीदार बनाना व देश के पर्यावरण की रक्षा तथा उसमें सुधार।

राष्ट्रपति—राष्ट्रपति केवल एक औपचारिक प्रधान है, इस बात को स्पष्ट करते हुए लिखित रूप में उल्लेख किया गया। 'राष्ट्रपति अपने कार्यों के सम्पादन में मन्त्रिपरिषद से प्राप्त परामर्श के आधार पर कार्य करेगा।'

आपातकालीन उपबन्ध—प्रथम, यह व्यवस्था की गयी कि अनुच्छेद 353 के अन्तर्गत आपातकाल की घोषणा पूरे देश के लिए एक साथ की जा सकती है या देश के किसी एक अथवा

* तारांकित व्यवस्थाएँ 43वें और 44वें संवैधानिक संशोधन द्वारा समाप्त कर दी गयी हैं।

¹ इस व्यवस्था को 'मिनर्वा मिल्स विवाद' (1980) में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवैध घोषित कर दिया गया है।

कुछ भागों के लिए। द्वितीय, यह निश्चित किया गया कि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत समद द्वारा एक बार में एक वर्ष के लिए सकटकाल लागू किया जा सकता है।

केन्द्र-राज्य सम्बन्ध—इसके द्वारा शिक्षा, नाप-तौल, वन और जंगली जानवर तथा पक्षियों की रक्षा—ये विषय राज्य सूची में निकालकर समवर्ती सूची में रख दिये गये।

माथ ही यह व्यवस्था की गयी कि भारत सरकार द्वारा सध की कोई सशस्त्र सेना या अन्य कोई बल राज्य के अन्तर्गत कानून या व्यवस्था के सम्बन्ध में उत्पन्न किसी गम्भीर प्रश्न से निबटने के लिए भेजी जा सकेगी। जब कभी ऐसे सशस्त्र बल का प्रयोग किया जायेगा, तो वह केन्द्र सरकार द्वारा दिये गये आदेशों का ही पालन करेगा।

संसद की सर्वोच्चता*—42वें संवैधानिक संशोधन का एक प्रमुख उद्देश्य 'संसद की सर्वोच्चता' स्थापित करना बतलाया गया। अतः यह व्यवस्था की गयी कि, 'संसद द्वारा संविधान में किये गये किसी भी संशोधन को (जिसमें संविधान का भाग 3 भी शामिल है), इसके अतिरिक्त अन्य किसी आधार पर न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकेगी कि इसमें अनुच्छेद 368 द्वारा बतलायी गयी प्रक्रिया को नहीं अपनाया गया है।'

*संसद और राज्य विधानसभाओं का कार्यक्रम 5 वर्ष के स्थान पर 6 वर्ष कर दिया गया।

***सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालयों की शक्तियों में कमी**—इस संवैधानिक संशोधन द्वारा कई रूपों में सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालयों की शक्ति में कमी की गयी। प्रथम, इस संशोधन के अनुसार देश का कोई भी न्यायालय संवैधानिक संशोधन की वैधता पर विचार नहीं कर सकता। सर्वोच्च न्यायालय राज्य के कानून की वैधता पर और उच्च न्यायालय केन्द्र के कानून की वैधता पर विचार नहीं कर सकता। इसके अतिरिक्त, सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय द्वारा किये जाने वाले न्यायिक पुनर्विलोकन की प्रक्रिया को कठिन बना दिया गया तथा प्रशासन के विभिन्न क्षेत्रों में न्यायाधिकरणों (Tribunals) की स्थापना की व्यवस्था कर न्यायालयों के क्षेत्राधिकार को सीमित करने का प्रयत्न किया गया।

संक्षिप्त समीक्षा—तत्कालीन शासक वर्ग के द्वारा इस संवैधानिक संशोधन के चाहे जो भी लक्ष्य और उद्देश्य बतलाये गये हो, वस्तुतः इस संवैधानिक संशोधन का सर्वप्रमुख उद्देश्य प्रधान-मन्त्री और कार्यपालिका के हाथ में सत्ता का अधिकाधिक केन्द्रीकरण ही था। भूतपूर्व महाधिवक्ता श्री सी० के० दफ्तरी के शब्दों में, "42वें संवैधानिक संशोधन का उद्देश्य और लक्ष्य व्यवस्थापिका की सर्वोच्चता स्थापित करना घोषित किया गया था लेकिन वस्तुतः इसकी रचना प्रधानमन्त्री पद में भूतिमान कार्यपालिका की पूर्ण सत्ता स्थापित करने के लिए की गयी थी। इस प्रकार 42वें संवैधानिक संशोधन के उद्देश्य और लक्ष्य के सम्बन्ध में जनता को भ्रम में डाला गया।"¹

प्रसिद्ध संविधान विशेषज्ञ एन० ए० पालकीवाला के अनुसार, 42वाँ संवैधानिक संशोधन चार प्रकार से संविधान के मूलभूत ढाँचे को परिवर्तित कर देता या उसे नष्ट कर देता है :

(1) यह संविधान की सर्वोच्चता समाप्त कर संसद (जो संविधान की कृति है) की सर्वोच्चता स्थापित करता है और संविधान को संसद के अधीन बनाता है।

(2) मौलिक अधिकारों की 'वाद-योग्यता' (Justiciable) को परिसीमित करता है।

(3) कार्यपालिका, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका के मध्य स्थापित सन्तुलन समाप्त कर कार्यपालिका की शक्तियाँ अविरल रूप से बढ़ाता है।

* तारांकित व्यवस्थाएँ 43वें और 44वें संवैधानिक संशोधन द्वारा समाप्त कर दी गयी हैं।

1 "The aims and objects of the 42nd Constitutional amendment was proclaimed to establish the supremacy of the legislature, but in truth and in fact, it was designed to establish the absolute of the executive personified by the Prime Minister. People were misled on 42nd amendment."

(4) उच्च न्यायालय और सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किसी कानून को अवैध घोषित किये जाने पर भी यह उस कानून की क्रियान्विति की व्यवस्था करता है।¹

छठी लोकसभा के चुनाव के समय जनता पार्टी के द्वारा जो चुनाव घोषणा-पत्र प्रकाशित किया गया, उसके राजनीतिक कार्यक्रम के अन्तर्गत एक प्रमुख बात 42वें संवैधानिक संशोधन को रद्द करने की कही गयी। लेकिन सत्ता प्राप्त करने के बाद 42वें संवैधानिक संशोधन के सभी प्रावधानों को रद्द करने के बजाय इस सम्बन्ध में गुणवत्तापूर्ण के आधार पर व्यावहारिक दृष्टिकोण अपनाया गया। 42वें संवैधानिक संशोधन की कुछ बातें 43वें संवैधानिक संशोधन (1977) और 44वें संवैधानिक संशोधन (1979) द्वारा रद्द कर दी गयी हैं। 42वें संवैधानिक संशोधन की कुछ बातों को परिवर्तित राजनीतिक स्थिति में भी उपयोगिता के आधार पर बनाये रखा गया।

43वें संवैधानिक संशोधन, 1977 : इसके द्वारा 42वें संवैधानिक संशोधन की कुछ आपत्तिजनक व्यवस्थाओं, विशेषतया न्यायपालिका से सम्बन्धित ऐसी व्यवस्थाओं को रद्द कर दिया गया। प्रथम, सदन की यह शक्ति समाप्त कर दी गयी कि वह राष्ट्र-विरोधी समुदायों और गति-विधियों पर नियन्त्रण लगा सके। वारतव में, सदन द्वारा शासक दल के प्रभाव में इस शक्ति का दुरुपयोग किया जा सकता था। 42वें संवैधानिक संशोधन के द्वारा सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार तथा शक्ति में कमी कर दी गयी थी और न्यायिक पुनर्विलोकन की प्रक्रिया को कठिन बना दिया गया था। 43वें संवैधानिक संशोधन द्वारा 42वें संवैधानिक संशोधन की उपर्युक्त व्यवस्थाओं को रद्द कर दिया गया तथा सर्वोच्च न्यायालय एवं उच्च न्यायालयों की शक्ति और न्यायिक पुनर्विलोकन के सम्बन्ध में अब पुनः वही व्यवस्था हो गयी है जो 42वें संवैधानिक संशोधन के पूर्व थी।

44वाँ संवैधानिक संशोधन, अप्रैल 1979 : 42वें संवैधानिक संशोधन की अनेक आपत्तिजनक बातों को रद्द करने के लिए विधि मन्त्री द्वारा 15 मई, 1978 को 44वाँ संवैधानिक संशोधन विधेयक लोकसभा में प्रस्तावित किया गया। लोकसभा से पारित होने के बाद राज्यसभा द्वारा इस संशोधन विधेयक को 5 संशोधनों सहित पारित किया गया। ऐसी स्थिति में लोकसभा के सामने दो मार्ग थे। प्रथम, समस्त संशोधन विधेयक को छोड़ दिया जाय। द्वितीय, राज्यसभा द्वारा विधेयक में किये गये संशोधनों महित उसे स्वीकार कर लिया जाय। लोकसभा और शासन द्वारा इस सम्बन्ध में दूसरा मार्ग अपनाया गया। सदन के दोनों सदनों द्वारा संशोधन विधेयक को पारित किये जाने के बाद अप्रैल 1979 तक 14 राज्यों की विधानसभाओं द्वारा भी इसे स्वीकार कर लिया गया (विधेयक पर कम-से-कम 11 राज्यों के विधानमण्डलों की स्वीकृति आवश्यक थी) और 30 अप्रैल, 1979 को राष्ट्रपति द्वारा हस्ताक्षर किये जाने के बाद इसने 44वें संवैधानिक कानून, 1979 का रूप ले लिया। 19 जून, 1979 को भारत का राष्ट्रपति द्वारा जारी एक अधिसूचना के अनुसार

1 In four respects at least, the Forty-second Amendment does alter or destroy the basic structure of the Constitution.

First, it overthrows the supremacy of the Constitution and installs Parliament (a creature of the Constitution) as the supreme authority to which the Constitution is to be subservient, the instrument becomes master.

Secondly, the amendment enacts that the eternal values enshrined as fundamental rights in the Constitution will no longer be justiciable or operate as brakes, on legislative and executive action in most fields.

Thirdly, the balance between the executive, the legislature and judiciary is rudely shaken and the executive at the centre gains enormously in power at the expense of the other organs of the State, particularly the judiciary.

Fourthly, the Amendment envisages the enforcement of laws even after they are held unconstitutional by a majority of the Supreme Court or the High Court.

मरकार ने 44वें संवैधानिक संशोधन कानून, 1978 की 45 धाराओं में से 39 को तत्काल लागू कर दिया। शेष धाराएँ अगस्त 1979 में लागू की गयी हैं। इस संवैधानिक संशोधन के मुख्य प्रावधान निम्न प्रकार हैं :

मूल अधिकार—सम्पत्ति के मूल अधिकार को रद्द कर दिया गया। अब सम्पत्ति का अधिकार केवल एक कानूनी अधिकार है मूल अधिकार नहीं। इस प्रकार अब भारतीय नागरिकों को 6 मूल अधिकार ही प्राप्त हैं। इसके साथ ही 19वें अनुच्छेद की छठी स्वतन्त्रता (सम्पत्ति की स्वतन्त्रता) को समाप्त कर दिया गया है। इस प्रावधान को तत्काल लागू किया गया है।

इस संवैधानिक संशोधन द्वारा ऐसी व्यवस्था कर दी गयी है कि व्यक्ति के जीवन और शारीरिक स्वाधीनता के अधिकार (अनुच्छेद 21) को शासन के द्वारा आपातकाल में भी स्थगित या सीमित नहीं किया जा सकता।

‘निवारक निरोध कानून’ (अनुच्छेद 22) से सम्बन्धित व्यवस्था में ऐसे कुछ परिवर्तन किये गये हैं, जिससे शासन के द्वारा इस कानून के आधार पर नागरिकों की स्वतन्त्रता को अनुचित रूप में लम्बे समय तक सीमित या समाप्त न किया जा सके।

आपातकालीन प्रावधान—ऐसी व्यवस्था करने का प्रयत्न किया गया है कि संविधान के आपातकालीन प्रावधानों का शासन द्वारा दुरुपयोग न किया जा सके। प्रथम, राष्ट्रपति द्वारा अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत आपातकाल की घोषणा तभी की जा सकेगी, जबकि मन्त्रिमण्डल लिखित रूप में राष्ट्रपति को ऐसा परामर्श दे। द्वितीय, यह आपातकाल युद्ध, बाहरी आक्रमण या सशस्त्र विद्रोह की स्थिति में ही घोषित किया जा सकेगा। तृतीय, घोषणा के एक माह के अन्दर सदन के विशेष बहुमत से इसकी स्वीकृति आवश्यक होगी और इसे लागू रखने के लिए प्रति 6 माह बाद स्वीकृति आवश्यक होगी। चतुर्थ, लोकसभा में उपस्थित एवं मतदान में भाग लेने वाले सदस्यों के साधारण बहुमत से आपातकाल की घोषणा समाप्त की जा सकती है। आपातकाल पर विचार हेतु लोकसभा की बैठक लोकसभा के 1/10 सदस्यों की माँग पर अनिवार्य रूप से बुलाई जायेंगी। पंचम, अनुच्छेद 356 के आधार पर राज्य में संवैधानिक व्यवस्था भंग होने की स्थिति में जो आपातकाल घोषित किया जायेगा, उसे एक बार प्रस्ताव पास कर सदन 6 माह के लिए लागू कर सकेगी। संसद द्वारा एक वर्ष से अधिक अवधि के लिए राज्य में राष्ट्रपति शासन जारी रखने का प्रस्ताव तभी पारित किया जा सकेगा जबकि इस प्रकार का प्रस्ताव पारित किये जाने के समय अनुच्छेद 352 के अन्तर्गत मरकटकाल लागू हो और चुनाव आयोग यह प्रमाणित कर दे कि वर्तमान समय में राज्य के चुनाव करवाना सम्भव नहीं है।

38वें संवैधानिक संशोधन को रद्द कर दिया गया है जिसमें व्यवस्था की गयी थी कि राष्ट्रपति द्वारा 352वें अनुच्छेद के अन्तर्गत की गयी सकटकालीन घोषणा को न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकेगी।

राष्ट्रपति—इस संवैधानिक संशोधन के द्वारा राष्ट्रपति की स्थिति 42वें संवैधानिक संशोधन की तुलना में कुछ गौरवपूर्ण बनाने का प्रयत्न किया गया है। इसमें व्यवस्था है कि मन्त्रिमण्डल द्वारा राष्ट्रपति को जो भी परामर्श दिया जायेगा, राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल को उस पर दुबारा विचार करने के लिए कह सकेगी; लेकिन पुनर्विचार के बाद मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति को जो भी परामर्श देगा राष्ट्रपति उस परामर्श को स्वीकार करेगी।

मूल संविधान के अनुच्छेद 71 द्वारा राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, प्रधानमंत्री और लोकसभा अध्यक्ष के चुनाव विवादों की भी सुनवाई का अधिकार अन्य चुनाव विवादों की भाँति उच्च न्यायालयों तथा सर्वोच्च न्यायालय को दिया गया है। 39वें संवैधानिक संशोधन द्वारा उपर्युक्त चार पदाधिकारियों से सम्बन्धित चुनाव विवादों की सुनवाई का उच्च न्यायालयों तथा सर्वोच्च न्याया-

लय का अधिकार समाप्त कर दिया गया था। इस संवैधानिक संशोधन द्वारा 39वें संवैधानिक संशोधन की उपर्युक्त व्याख्या को रद्द कर दिया गया। अब उपर्युक्त चार पदाधिकारियों के चुनाव विवादों की सुनवाई 39वें संवैधानिक संशोधन में पूर्व की भाँति उच्च न्यायालय या सर्वोच्च न्यायालय ही करेगा।

लोकसभा तथा विधानसभाएँ—लोकसभा और राज्य विधानमण्डलों का कार्यकाल पुनः 5 वर्ष कर दिया गया है।

लोकसभा और विधानसभाओं की गणपूर्ति तथा सदस्यों के विशेषाधिकार आदि के सम्बन्ध में पुनः वही व्यवस्था कर दी गयी है जो 42वें संवैधानिक संशोधन के पूर्व थी।

इस सबके अतिरिक्त यह व्यवस्था की गयी है कि अनुच्छेद 368 की प्रक्रिया को अपनाते हुए सदन और राज्य विधानसभा द्वारा संविधान में जो भी संशोधन किये जायेंगे उन्हें उसी प्रकार में उच्च न्यायालयों तथा सर्वोच्च न्यायालय में चुनौती दी जा सकेगी, जिन प्रकार में उन्हें 42वें संवैधानिक संशोधन के पूर्व चुनौती दी जा सकती थी।

इस प्रकार 44वें संवैधानिक संशोधन द्वारा भारतीय संविधान को पुनः सामान्य स्थिति में लाने का प्रयत्न किया गया है।

45वाँ संवैधानिक संशोधन, 1980 अनुसूचित जातियों और जनजातियों के लिए आरक्षण की अवधि 25 जनवरी, 1980 को समाप्त होने वाली थी। अतः 45वें संवैधानिक संशोधन द्वारा आरक्षण अवधि को अगले 10 वर्षों तक अर्थात् 25 जनवरी, 1990 तक के लिए बढ़ा दिया गया।

46वाँ संवैधानिक संशोधन, जुलाई, 1982 इस संवैधानिक संशोधन का उद्देश्य वित्रीकर (Sales-tax) की वसूली को हटाने के लिए वित्रीकर की वसूली के कार्य को सरल बनाना है। इस संवैधानिक संशोधन द्वारा कुछ वस्तुओं के सम्बन्ध में वित्रीकर की समान दरें और वसूली की एकसमान व्यवस्था को अपनाया गया है। समद के दोनों सदनों द्वारा भारी बहुमत से यह संशोधन विधेयक पारित किया गया।

47वाँ संवैधानिक संशोधन, 26 अगस्त, 1982 इस संवैधानिक संशोधन द्वारा 14 और भूमि सुधार कानूनों को संविधान की 9वीं अनुसूची में शामिल किया गया है। इस प्रकार अब संविधान की नवीं अनुसूची में 202 अधिनियम हो गये। इन कानूनों को संविधान की नवीं अनुसूची में इस उद्देश्य से शामिल किया गया है कि न्यायालय में इनकी वैधता को चुनौती नहीं दी जा सके।

48वाँ संवैधानिक संशोधन, 26 अगस्त, 1984 यह संवैधानिक संशोधन सीमित और सामयिक राजनीतिक उद्देश्य से किया गया है और केवल पंजाब राज्य तथा उसकी वर्तमान स्थिति के सम्बन्ध में है। पंजाब में 6 अक्टूबर, 1983 को राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था और 44वें संवैधानिक संशोधन (1979) के अनुसार राष्ट्रपति शासन की अधिकतम अवधि एक वर्ष ही हो सकती है। इस सन्दर्भ में 6 अक्टूबर, 1984 को पंजाब में राष्ट्रपति शासन समाप्त करना पड़ता।

लेकिन पंजाब में तत्कालीन स्थिति को देखते हुए 6 अक्टूबर, 1984 के बाद भी राष्ट्रपति शासन बनाये रखने की आवश्यकता समझी गयी। अतः संविधान के अनुच्छेद 356 की धारा 5 में परिवर्तन कर यह व्यवस्था की गयी कि पंजाब में राष्ट्रपति शासन अधिकतम दो वर्ष की अवधि तक अर्थात् जरूरी होने पर 6 अक्टूबर, 1985 तक के लिए लागू रखा जा सकता है।

49वाँ संवैधानिक संशोधन, अगस्त 1984 इस संवैधानिक संशोधन के आधार पर संविधान की छठी अनुसूची के अन्तर्गत त्रिपुरा में स्वायत्तशासी जिला परिषद की स्थापना की गयी है। इस संवैधानिक संशोधन के पूर्व छठी अनुसूची असम, मेघालय और मणिपुर पर लागू होती थी और ऐसे प्रशासनिक ढाँचे की व्यवस्था करती है जिसमें जनजातियों की विशेष परम्पराओं की रक्षा

हो तथा साथ ही उनके आर्थिक हितों का मवर्धन हो। यह मशोधन छठी अनुसूची को त्रिपुरा तक विस्तृत कर देता है। 'त्रिपुरा जन-जातीय क्षेत्र स्वायत्त जिला परिषद अधिनियम, 1979' के अधीन त्रिपुरा में 'स्वायत्तशासी जिला परिषद' कार्य कर रही है। 49वें संवैधानिक संशोधन द्वारा जन-जातियों की आकांक्षाओं के अनुरूप इसे संवैधानिक वैधता प्रदान की गयी है। यह माँग लम्बे समय में और सभी दलों द्वारा की जा रही थी। त्रिपुरा राज्य में 29 प्रतिशत जनसंख्या जनजातियों की है और आशा की जाती है कि इस संवैधानिक मशोधन में त्रिपुरा की जनजातियों का विकास अधिक अच्छे प्रकार में हो सकेगा।

50वाँ संवैधानिक संशोधन, अगस्त 1984 इस संवैधानिक मशोधन द्वारा संविधान के अनुच्छेद 33 को मशोधित करते हुए राज्य सम्पत्ति की सुरक्षा का दायित्व निभाने वाले सुरक्षा बलों (Security forces), गुप्तचर मगठनों में लगे हुए व्यक्तियों और विभिन्न सैन्य बलों के दूर-संचार कार्य में लगे हुए व्यक्तियों के मौलिक अधिकारों को प्रतिबन्धित कर दिया गया है। इन सुरक्षा बलों में अधिक अनुशासन की आवश्यकता को दृष्टि में रखते हुए ऐसा किया गया है। इस संवैधानिक संशोधन के पूर्व गसमत्र बलों या लोक-व्यवस्था बनाये रखने का भार वहन करने वाले बलों से सम्बद्ध सदस्यों के मौलिक अधिकारों को सीमित करने का ही प्रावधान था।

51वाँ संवैधानिक संशोधन, अगस्त 1984 इस संवैधानिक संशोधन द्वारा अनुच्छेद 330 और अनुच्छेद 332 को मशोधित किया गया है। अनुच्छेद 330 को मशोधित करते हुए मेघालय, नागालैण्ड, अरुणाचल और मिजोरम की अनुसूचित जनजातियों को लोकसभा में आरक्षण प्रदान कर दिया गया है। इसी प्रकार अनुच्छेद 332 को मशोधित करते हुए नागालैण्ड और मेघालय की विधानमण्डलों में जनजातियों के लिए आरक्षण की व्यवस्था की गयी है।

52वाँ संवैधानिक संशोधन, जनवरी 1985—दलबदल पर कानूनी रोक की व्यवस्था : भारत में दल-बदल तो 1937 में ही होता रहा है, दल-बदल का यह नाटक अपनी सारी कुरूपता के साथ 1967 से चल रहा था। अतः विवेकशील व्यक्तियों द्वारा डम्मी समय से दल-बदल पर कानूनी रोक लगाने की आवश्यकता अनुभव की जा रही थी। इस सम्बन्ध में 1968, 1973 और 1979 में संवैधानिक संशोधन के लिए प्रयत्न भी किये गये, लेकिन राजनीतिक दलों, विशेष-तया शासक दल में आवश्यक रुचि और इच्छा शक्ति का अभाव होने के कारण कुछ नहीं किया जा सका। अन्ततोगत्वा आठवीं लोकसभा के चुनाव के बाद सदन में दोनों सदनों ने 52वाँ संविधान संशोधन विधेयक, 1985 सर्वसम्मति में पारित कर दिया। इस संवैधानिक संशोधन के प्रमुख रूप में ये प्रावधान हैं

1. निम्न परिस्थितियों में सदन/विधानमण्डल के सदस्य की सदस्यता समाप्त हो जायगी :

(i) यदि वह म्वेच्छा में अपने दल में त्यागपत्र दे दे।

(ii) यदि वह अपने दल या डम्के द्वारा अधिकृत व्यक्ति की अनुमति के बिना सदन में डम्के किसी निर्देश के प्रतिकूल मतदान करे या मतदान में अनुपस्थित रहे। परन्तु यदि 15 दिन के अन्दर दल उसे इस उल्लंघन के लिए क्षमा कर दे, तो उसकी सदस्यता पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा।

(iii) यदि निर्दलीय रूप में निर्वाचित कोई सदस्य किसी राजनीतिक दल में शामिल हो जाय।

(iv) यदि कोई मनोनीत सदस्य शपथ लेने के 6 माह बाद किसी राजनीतिक दल में शामिल हो जाय।

2 किसी राजनीतिक दल के विघटन पर सदस्यता समाप्त नहीं होगी, यदि मूल दल के कम से कम एक-तिहाई सांसद और विधायक दल छोड़ दें।

3. इसी प्रकार विलय की स्थिति में भी दल-बदल नहीं माना जायगा, यदि किसी दल के कम से कम दो-तिहाई सदस्य उसकी स्वीकृति दे दें।

4. दल-बदल पर उठे किसी भी प्रश्न या विवाद पर अन्तिम निर्णय सदन के अध्यक्ष का होगा और किसी भी न्यायालय को उसमें हस्तक्षेप का अधिकार नहीं होगा।

5. सदन के अध्यक्ष को इस विधेयक को कार्यान्वित करने के लिए नियम बनाने का अधिकार होगा।

इस प्रकार दल-बदल पर कानूनी रोक लगायी गयी है, लेकिन विघटन और विलय को दल-बदल की परिधि के बाहर कर दिया गया है।

कुछ क्षेत्रों में इस संवैधानिक संशोधन की इस आधार पर आलोचना हुई है कि इसके माध्यम से 'द्विपक्षपन्त्र' की स्थापना की जा रही है और विधायकों पर दल का अकुण कड़ा किया जा रहा है। प्रसिद्ध विधिवेत्ता श्री एन० पालकीयाला के शब्दों में, 'यह कानून विधायकों के असहमति व्यक्त करने के अधिकार का हनन करना है और उन्हें आत्मविहीन तथा अन्तःकरण रहित वस्तुओं में बदल देता है।' ¹ वास्तव में, उस प्रकार की आलोचना में कोई मार नहीं है। यह तथ्य है कि भारत में पिछले 18 वर्षों में जो दल-बदल हुए, अधिकांश में उनका कारण अन्तःकरण नहीं बल्कि मत्ता, पद-लोलुपता और अन्य लाभ ही रहे हैं।

इस संवैधानिक संशोधन की एक कमी यह है कि विघटन और विलय को दल-बदल की परिधि के बाहर कर दिया गया है। यदि इन्हें दल-बदल की परिधि के बाहर न रखा जाता तो, दल-बदल विरोधी व्यवस्था अधिक प्रभावकारी होती।

दल-बदल रोकने की दिशा में यह विधेयक शुभाशुभ ही माना जा सकता है। समस्या के पूरे निराकरण के लिए बहुत कुछ और करना पड़ेगा। वस्तुतः दल-बदल की समस्या के दो पहलू हैं—एक, नैतिक और दूसरा, वैधानिक। हमारे नैतिक मूल्यों में जो भी भारी गिरावट आयी है—दल-बदल उसका एक कुत्सित परिणाम है। दल-बदल का उपचार भी दोनों ही स्तर पर करना होगा।

53वाँ संवैधानिक संशोधन, 1986 इस संवैधानिक संशोधन द्वारा केन्द्र-शासित क्षेत्र मिजोरम को पूर्ण राज्य का दर्जा प्रदान किया गया है। मिजोरम की सांस्कृतिक विशिष्टता को बनाये रखने की दृष्टि से उसे विशेष स्थिति भी प्रदान की गयी है।

54वाँ संवैधानिक संशोधन, 1986 इस संवैधानिक संशोधन द्वारा सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की सेवा शर्तों (वेतन, भत्ते, पेन्शन और सेवा-निवृत्ति वेतन) में उल्लेखनीय सुधार किया गया है। अब सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश का वेतन 10 हजार रुपये मासिक, सर्वोच्च न्यायालय के अन्य न्यायाधीशों एवं उच्च न्यायालयों के मुख्य न्यायाधीशों का वेतन 9 हजार रु० व उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का वेतन 8 हजार रु० मासिक होगा।

55वाँ संवैधानिक संशोधन, 1986 इस संवैधानिक संशोधन द्वारा केन्द्र-शासित क्षेत्र अरुणाचल प्रदेश को भारतीय संघ के अन्तर्गत राज्य का दर्जा प्रदान किया गया है। अरुणाचल प्रदेश में शान्ति और व्यवस्था बनाये रखने की दृष्टि से अरुणाचल राज्य के राज्यपाल को कुछ विशेष अधिकार प्राप्त होंगे।

56वाँ संवैधानिक संशोधन, 1987 गोआ जिते को दमन और दीव से अलग करके उसे पूर्ण राज्य का दर्जा प्रदान किया गया है। इस प्रकार अब भारतीय संघ में 25 राज्य हो गये हैं।

¹ दिनमान, 10-16 फरवरी, 1985, पृ० 25।

57वाँ संवैधानिक संशोधन, 1987 : यह संवैधानिक संशोधन गोआ राज्य की विधान-सभा के सम्बन्ध में है। संवैधानिक व्यवस्था के अनुसार इसमें कम से कम 30 सदस्य होंगे। अन्त-रिम पगल में गोआ, दमन और दीव की विधानसभा में से दमन और दीव के दो सदस्य अलग हो जायेंगे और शेष विधानसभा गोआ की विधानसभा के रूप में कार्य करेगी। प्रशासनिक निर्णय के अनुसार गोआ राज्य की विधानसभा में 40 सदस्य होंगे।

58वाँ संवैधानिक संशोधन, 1987 : इस संवैधानिक संशोधन द्वारा अनुच्छेद 330 और 332 को संशोधित करते हुए अरुणाचल प्रदेश, मेघालय, मिजोरम और नागालैण्ड में जन-जातियों के लिए आरक्षण की व्यवस्था की गयी है। इस संवैधानिक संशोधन द्वारा की गयी व्यवस्था अस्थायी है और यह व्यवस्था 2000 ई० के बाद होने वाली प्रथम जनगणना के आधार पर निर्वाचन क्षेत्रों के निर्धारण तक लागू रहेगी। इन राज्यों में से जिन राज्यों की विधानसभाओं के सभी सदस्य जनजाति क्षेत्रों से सम्बन्धित हैं, तो एक सदस्य के अतिरिक्त अन्य सभी स्थान जब जनजातियों में भरे जायेंगे, अथवा जनजातियों के लिए उनकी जनसंख्या के अनुपात में स्थान सुरक्षित रखे जायेंगे।

59वाँ संवैधानिक संशोधन (मार्च 1988) : इस संवैधानिक संशोधन के आधार पर व्यवस्था की गयी कि पंजाब में अधिकतम तीन वर्ष की अवधि के लिए राष्ट्रपति शासन लागू किया जा सकता है। इसी संवैधानिक संशोधन के आधार पर सरकार ने पंजाब में लोगों के जीवन के अधिकार को स्थगित करने की शक्ति प्राप्त कर ली।

60वाँ संवैधानिक संशोधन (दिसम्बर 1988) : संविधान के अनुच्छेद 276 में संशोधन कर राज्यों और स्थानीय निकायों को यह अधिकार दिया गया है कि वह अधिकतम 2,500 रुपये तक व्यवसाय कर लगा सकें।

61वाँ संवैधानिक संशोधन (1989) : इस संवैधानिक संशोधन के आधार पर मताधिकार के लिए न्यूनतम आवश्यक आयु 21 वर्ष से घटाकर 18 वर्ष कर दी गयी है। इस संवैधानिक संशोधन से लगभग 4 करोड़ 70 लाख मतदाता वृद्ध गये।

62वाँ संवैधानिक संशोधन (जनवरी 1990) : इसके अनुसार संविधान के अनुच्छेद 334 को संशोधित करते हुए लोकसभा और राज्य विधानसभाओं में अनुसूचित जातियों व जनजातियों के लिए आरक्षण की व्यवस्था को अगले दस वर्ष अर्थात् 25 जनवरी, 2000 ई० तक के लिए बढ़ा दिया गया है।

63वाँ संवैधानिक संशोधन (जनवरी 1990) : 59वें संवैधानिक संशोधन द्वारा शासन की शक्ति दी गयी थी कि वह पंजाब में लोगों के जीवन के अधिकार को स्थगित कर सकती है। 63वें संशोधन द्वारा 59वें संशोधन की यह व्यवस्था रद्द कर दी गयी है।

64वाँ संवैधानिक संशोधन, 1990 : इस संशोधन द्वारा पंजाब में राष्ट्रपति शासन की अवधि अगले 6 माह के लिए बढ़ायी गयी है।

संविधान संशोधन की राजनीति (Politics of Constitutional Amendment)

संविधान संशोधन का भारत की राजनीतिक परिस्थितियों में घनिष्ठ सम्बन्ध रहा है। कभी-कभी तो राजनीतिक तूफान को शान्त करने के लिए संविधान में द्रुतगति में संशोधन हुए और कभी-कभी संविधान संशोधन के परिणामस्वरूप भारतीय राजनीति में ही तूफान आ गया। यह तथ्य सर्वविदित है कि संविधान के प्रथम दस वर्षों में 9 संशोधन हुए और बाद के 29 वर्षों में 52 संशोधन हो चुके हैं। 28 फरवरी, 1967 को भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने गोलकनाथ बनाम पंजाब राज्य के मुकदमे में ऐतिहासिक निर्णय देकर भारतीय संसद के सामने एक चुनौती प्रस्तुत कर दी। सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि संसद मौलिक अधिकारों के अध्याय में

किसी प्रकार का संशोधन नहीं कर सकेगी और यदि वह ऐसा करती है तो उसके द्वारा पारित अधिनियम अवैध होगा। इसी निर्णय के आधार पर सर्वोच्च न्यायालय ने 10 फरवरी, 1970 को बैंक राष्ट्रीयकरण अधिनियम को अवैध घोषित कर दिया। 15 दिसम्बर, 1970 को सर्वोच्च न्यायालय ने राष्ट्रपति के नरेशों के प्रिवीपर्स व विशेषाधिकार समाप्त करने सम्बन्धी आदेश को गैर-कानूनी बताया। वस्तुतः सर्वोच्च न्यायालय बनाम सरकार व ससद के बीच संघर्ष की स्थिति पैदा हो गयी। देश में एक राजनीतिक विवाद उठ खड़ा हुआ कि ससद सर्वोच्च है या सर्वोच्च न्यायालय? प्रधानमंत्री श्रीमती इन्दिरा गांधी ने मतदाताओं को उनके आर्थिक कार्यक्रमों पर निर्णय प्रकट करने के लिए 24 दिसम्बर, 1970 को मध्यावधि चुनाव की घोषणा की। चुनावों में कांग्रेस को दो-तिहाई में भी अधिक बहुमत प्राप्त हुआ। उस अभूतपूर्व विजय ने सरकार को अपने आर्थिक कार्यक्रम लागू करने की पूर्ण स्वतन्त्रता प्रदान की।

ससद द्वारा सविधान में किया गया प्रत्येक संशोधन समय की पुकार है। भारतीय संसद ने संशोधन तभी किये हैं जबकि उनकी विशेष आवश्यकता महसूस हुई।¹ सविधान में संशोधन तब किये गये जब न्यायिक निर्णयों के द्वारा संविधान के कुछ विशेष अनुच्छेदों में कमी बतायी गयी या संविधान-निर्माताओं के इरादों की गलत तरीके से व्याख्या की गयी। कई संशोधनों का ध्येय तो राज्य-नीति के निर्देशक तत्वों को व्यावहारिक रूप से क्रियान्वयन करने से रहा है।² मूल अधिकारों के अध्याय में भी ससद द्वारा कभी-कभी इसीलिए संशोधन किये गये कि वे समाजवादी समाज की रचना में रोड़ा अटका रहे थे। कई बार कार्यपालिका और ससद ने महसूस किया कि मूलभूत अधिकारों की प्रत्याभूति सामाजिक और आर्थिक न्याय तथा प्रगतिशील परिवर्तन और समाजवाद की राह का अवरोध बन गयी है। न्यायपालिका की वर्तमान कार्य-पद्धति गरीबों को शीघ्र न्याय प्रदान करने में असमर्थ है और भूमि सुधारों के लिए सविधान में संशोधन करना अनिवार्य है। सविधान-संशोधन के फलस्वरूप ही बैंको का राष्ट्रीयकरण हुआ, नरेशों की मान्यता समाप्त की गयी, सम्पत्ति के अधिकार को सीमित किया गया और वाद में समाप्त कर दिया गया, आई० सी० एस० वर्ग के विशेषाधिकार समाप्त हुए और विदेशी बीमा कम्पनियों का राष्ट्रीयकरण हुआ। यदि 'रमेश थापर बनाम मद्रास राज्य' के विवाद में सर्वोच्च न्यायालय प्रगतिशील निर्णय देता तो प्रथम संशोधन की आवश्यकता ही नहीं होती। यदि 'पश्चिमी बंगाल बनाम बेला बनर्जी' विवाद में न्यायालय मुआवजे की प्रगतिशील दृष्टिकोण के आधार पर व्याख्या करता तो चतुर्थ संशोधन की क्या जरूरत थी?³ यदि 'गोलकनाथ बनाम पंजाब राज्य' के विवाद में न्यायालय ने ससद के मूल अधिकारों में संशोधन के अधिकारों को छीना न होता तो 24वें, 25वें और 26वें संशोधन की आवश्यकता ही क्यों पड़ती? यदि गुजरात और बिहार में विधायकों को जवदमती त्यागपत्र देने के लिए बाध्य नहीं किया जाता तो 33वें संशोधन की कोई आवश्यकता नहीं थी। यदि आन्ध्र प्रदेश में राजनीतिक विवाद उत्पन्न न होता तो 32वें संशोधन की आवश्यकता ही नहीं थी।

सत्ताधारी दल ने कभी-कभी ससद में अपने अटूट बहुमत के नज़े में सविधान संशोधन की प्रक्रिया का दुरुपयोग भी किया है। उदाहरणार्थ, 42वें सविधान संशोधन द्वारा आपातकाल में सविधान के मूलभूत ढाँचे को विकृत करने का प्रयत्न किया गया था। मार्च 1977 के लोकसभा चुनावों में 'सविधान संशोधन' भी एक चुनावी मुद्दा था।

¹ गजेन्द्र गडकर, पी० वी० . लॉ, लिबर्टी एण्ड सोशल जस्टिस, 1965।

² हेन्सन एण्ड डगलस इण्डियाज डेमोक्रेसी, विकास, 1974, पृ० 45-47।

³ डॉ० मोहम्मद सैयद . अवर कॉन्स्टीट्यूशन फॉर हैब्स ऑर हैबनादस, 1975।

संविधान संशोधन और सामाजिक परिवर्तन (Constitutional Amendments and Social Change)

यह सर्वविदित है कि सामाजिक परिवर्तन राष्ट्रीय विकास का द्योतक होता है। सामाजिक परिवर्तन एक ऐसी सामाजिक क्रान्ति है जिसमें आर्थिक और राजनीतिक विकास की प्रक्रिया का सूत्रपात होता है। सामाजिक क्रान्ति से अभिप्राय इतना ही नहीं है कि मात्र प्रचलित राजनीतिक व्यवस्था ही बदले, अपितु व्यवस्था सरकार के हाथों से निकलकर सही अर्थों में साधारण जनता के पास आ जाय तथा उसी के अभिक्रम और निर्णय से संचालित भी हो। ऐसी व्यवस्था में शासन साध्य न होकर साधन बन जायेगा और जनता शासित न होकर शासक बन जायेगी।

भारत में समाजवादी समाज की रचना में शान्तिपूर्ण सामाजिक क्रान्ति के नेतृत्व का महान दायित्व हमारी सदन के कंधों पर ही है। सामाजिक क्रान्ति के अभाव में आर्थिक समानता और आर्थिक समानता के अभाव में राजनीतिक स्वाधीनता एक भ्रम बनकर रह जायेगी। विगत पच्चीस वर्षों का ससदीय इतिहास यह सिद्ध करता है कि हमारी सदन सर्वतोन्मुखी विकास की अभिलाषा को सँजोये परिवर्तन और राष्ट्र पुनर्निर्माण की उत्थानकारी सेवा में समर्पित है।¹ भारत जैसे लोकतन्त्रात्मक समाज में सामाजिक क्रान्ति का सूत्रपात ससदीय विधियों द्वारा ही शान्तिपूर्ण शैली से सम्भव है।² यह प्रसन्नता का विषय है कि हमारी सदन सर्वैधानिक संशोधन के परिप्रेक्ष्य में ऐसी विधियों का लगातार निर्माण करती जा रही है जिनसे हमारे लोगों का सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक तथा सांस्कृतिक उत्थान सम्भव है।³

यदि संविधान के प्रथम संशोधन से 63वें संशोधन तक के इतिहास का विश्लेषण किया जाय तो कहा जा सकता है कि हमारी सदन ने संविधान के व्यापक और आवश्यक संशोधनों द्वारा संविधान को सामाजिक और आर्थिक न्याय के समाजवादी चार्टर का अनूठा प्रलेख बना दिया है। संविधान के प्रथम संशोधन द्वारा अनुच्छेद 15 में परिवर्तन करते हुए सामाजिक तथा शैक्षणिक दृष्टि से पिछड़े हुए वर्गों की उन्नति के लिए राज्य को विशेष शक्ति दी गयी। इस संशोधन द्वारा अनुच्छेद 31 के वाद 31-अ तथा 31-ब जोड़े गये। 31-अ तथा 31-ब के अनुसार जमींदारी प्रथा पर चोट की गयी और सामन्तवाद की पुरानी दीवारें ढहने लगी। चतुर्थ संशोधन द्वारा जनता के हित में अनिवार्य तौर पर सरकार सम्पत्ति ग्रहण कर सकेगी तथा जो क्षतिपूर्ति की दर विधि द्वारा निश्चित की जायेगी, उसके बारे में कोई न्यायालय अपनी राय नहीं दे सकेगा। अष्टम संशोधन द्वारा अनुसूचित जातियों व आदिम जातियों के लिए विशेष आरक्षण की अवधि दस वर्ष के लिए और बढ़ा दी गयी। सत्रहवें संशोधन द्वारा भूमि सुधार कानूनों के क्रियान्वयन हेतु पहल की गयी और रैयतवारी जैसी शोषणयुक्त व्यवस्था पर प्रहार किया गया। तेईसवें संशोधन द्वारा अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के लिए सरकारी नौकरियों में आरक्षण की अवधि अगले दस वर्ष के लिए और बढ़ा दी गयी। 24वें संशोधन द्वारा सदन की संविधान में संशोधन करने की शक्तियों पर सर्वोच्च न्यायालय और राष्ट्रपति दोनों का अनुचित प्रतिबन्ध हटाया गया है। इस संशोधन से यह सिद्ध हो गया है कि भारतीय जनता सर्वोच्च न्यायालय को उस रूप में कभी पसन्द नहीं करेगी कि वह सदन की प्रगतिशील नीतियों पर किसी भी प्रकार का अकुश लगाये। संविधान के पच्चीसवें संशोधन द्वारा सम्पत्ति के अधिकार को समाजवाद की स्थापना के उद्देश्य

¹ दिल्ली, जी० एस० . ट्वण्टी-फाइव ईयर्स ऑफ पार्लियामेंट, योजना. 26 जनवरी, 1975, पृ० 18।

² कुप्पाम्बामी, वी० सोशल चेंज इन इण्डिया, विकास, दिल्ली, पृ० 156-59।

³ कोठारी, रजनी भारत में राजनीति, पृ० 84।

से सीमित करने का प्रयास किया गया है। छत्तीसवाँ संशोधन भूतपूर्व देणी रियारातो के नरेशों के विशेषाधिकारों और शाही शैलियों को समाप्त करता है। अट्ठाइसवाँ संशोधन आई० सी० एस० अधिकारियों के विशेषाधिकारों को समाप्त करता है। अन्तीमवे संशोधन द्वारा यह निश्चित हो गया है कि यदि भूमि के समीकरण से व्यक्तिगत जाँत की भूमि भी प्रभावित होती है तो राज्य के द्वारा वह भूमि प्राप्त की जा सकती है। चाँतीसवे संशोधन द्वारा भूमि सुधार कानूनों को संविधान की नवम् अनुसूची में स्थान दिया गया। ब्यालीसवे संशोधन द्वारा नीति निर्देशक सिद्धान्तों को मूल अधिकारों की तुलना में वरीयता प्रदान की गयी। चौत्रालीसवे संशोधन द्वारा सम्पत्ति के अधिकारों को समाप्त कर दिया गया। पैतालीसवे संशोधन द्वारा समाज के पिछड़े वर्गों के लिए आरक्षण की अवधि सन् 1990 तक बढ़ा दी गयी। 47वे संशोधन द्वारा 14 और भूमि सुधार कानूनों को संविधान की नवी अनुसूची में शामिल किया गया, 49वे और 51वें संशोधन द्वारा उत्तर-पूर्वी क्षेत्र की जनजातियों के विकासका मार्ग प्रशस्त किया गया और 52वें संवैधानिक संशोधन द्वारा एक गम्भीर राजनीतिक बुराई 'राजनीतिक दल-बदल पर रोक' लगाने की व्यवस्था की गयी।

संविधान संशोधन से विशेषाधिकार प्राप्त वर्ग के विशेषाधिकार छीने गये हैं, सामन्तवाद एवं जमींदारी प्रथाओं का उन्मूलन हुआ है और पिछड़े हुए वर्गों के विकास हेतु विशिष्ट प्रावधानों की व्यवस्था हुई है। सम्पत्ति के परम्परावादी अधिकार को आर्थिक न्याय के परिप्रेक्ष्य में सीमित किया गया ताकि कमजोर वर्ग के शोषण को रोका जा सके और समतायुक्त समाज का निर्माण हो। वस्तुतः संविधान संशोधन में महान सृजनात्मक शक्ति निहित है। इनमें एक राष्ट्र की शान्ति, प्रगति और समृद्धि की योजना निर्धारित की गयी है। इनमें एक कल्याणकारी समाज और न्याय-युक्त सामाजिक व्यवस्था की स्थापना को परिकल्पना की गयी है।

संसद तथा संविधान संशोधन (Parliament and Constitutional Change)

संविधान में संशोधन की शक्ति संसद में निहित है और भारतीय संसद संविधान के किसी भी भाग में अनुच्छेद 368 के अन्तर्गत परिवर्तन कर सकती है। शकरी प्रसाद और सज्जनसिंह के विवादों में सर्वोच्च न्यायालय ने संसद की संशोधन सम्बन्धी अप्रतिम शक्ति को स्वीकृति दे दी थी। किन्तु बाद में गोलकनाथ विवाद में न्यायालय ने कहा कि संविधान के मूल अधिकारों में संशोधन का कोई भी कानून, अगर संविधान के भाग 3 अनुच्छेद 13(2) का पालन नहीं करता तो अवैध होगा। संसद को सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय से पूर्व की स्थिति में लाने के लिए सन् 1967 में प्रसोपा के नेता स्वर्गीय नाथ पं ने अपना संविधान संशोधन विधेयक प्रस्तुत किया, जो राजनीतिक दलों के आपसी मतभेदों के कारण पारित न हो सका। पञ्चम लोकसभा के निर्वाचन के उपरान्त संसद ने चौवीसवाँ संविधान संशोधन पारित करके अपनी खोयी हुई शक्ति को पुनः प्राप्त कर लिया। अब यह स्वीकार कर लिया गया है कि संसद संविधान के किसी भी उपबन्ध में परिवर्तन करने में सक्षम है। डॉ० लक्ष्मीमल्ल सिधवी के शब्दों में, गोलकनाथ के मुकदमे को लेकर एक बहुत बड़ी बहम राष्ट्रीय स्तर पर चली और उसके परिणामस्वरूप अनुच्छेद 368 में 24वाँ संशोधन हुआ और उसे न्यायालय ने व्यवहारतः स्वीकार किया।¹ लेकिन गोलकनाथ के विवाद के निर्णय को अस्वीकार करते हुए भी केशवानन्द भारती के मुकदमे में बहुमत ने न्यायालय ने यह फैसला किया कि संविधान के मूल ढाँचे (Basic Structure) को समाप्त नहीं किया जा सकता। इस तथ्य पर कोई एकमत नहीं रहा कि उसका मूल ढाँचा क्या है।

¹ दिनमान, 25-31 जनवरी, 1976, पृ० 15।

केशवानन्द भारती के विवाद को सामने रखकर मूल ढाँचे की बात की जाय तो कहना पड़ेगा कि उसकी कोई सूची अभी तक नहीं बनी है। डॉ० सिंघवी के अनुसार, “हमारी गणतन्त्रात्मक राज्य प्रणाली में धर्मनिरपेक्षता और वैधानिक समानता के जो तत्त्व हैं वे अनिवार्य अंग कहे जा सकते हैं।” न्यायमूर्ति श्री चन्द्रचूड़ ने यह मत प्रकट किया है कि विधिनियम (रूल ऑफ लॉ) और न्यायिक समीक्षा (जुडीशियल रिव्यू) भी हमारी व्यवस्था के अनिवार्य अंग हैं। एन० ए० पालकी-वाला के अनुसार संविधान के मूल ढाँचे या अनिवार्य अंग में निम्न 9 तत्व हैं—(i) संविधान की सर्वोच्चता, (ii) भारत की प्रभुसत्ता, (iii) देश की अखण्डता, (iv) गणतन्त्रीय शासन विधान, (v) लोकतन्त्रात्मक जीवन-पद्धति, (vi) धर्मनिरपेक्षता, (vii) स्वतन्त्र और निष्पक्ष न्यायपालिका, (viii) सद्य व्यवस्था, एवं (xi) कार्यपालिका, व्यवस्थापिका और न्यायपालिका के मध्य स्थापित समीकरण।¹ पालकीवाला आगे लिखते हैं, “केशवानन्द विवाद में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का प्रभाव दूरगामी होगा। न्यायालय ने यह स्वीकार कर लिया है कि सम्पत्ति का अधिकार संविधान के बुनियादी ढाँचे का अंग नहीं है और इस अधिकार को बदला जा सकता है। अतः आर्थिक न्याय की स्थापना हेतु संसद विधियों का निर्माण कर सकती है और संविधान में जैसा चाहे वैसा संशोधन भी कर सकती है। संसद की संशोधन शक्ति पर केवल एक ही मर्यादा है जिसके अनुसार संसद संविधान के मूलभूत ढाँचे को नहीं बदल सकती।”²

वस्तुतः मूलभूत ढाँचा एक सैद्धान्तिक बात है। वास्तव में, संविधान को बदलने की बात जब भी आती है तब यह देखना जरूरी हो जाता है कि हम क्या बदलना चाहते हैं? संशोधन से पूर्व हमें यह देखना चाहिए कि ‘हमारे विकास और सामाजिक न्याय में वर्तमान व्यवस्था कहीं तक योगदान दे रही है और किस सीमा तक उसे रोक रही है? यदि संविधान का कोई प्रावधान राष्ट्र के विकास और उन्नति में बाधक है तो अविलम्ब उसे बदला जाना चाहिए।’

संविधान संशोधन और संविधान सभा का विचार (Constitutional Change and Idea of Constituent Assembly)

‘गोलकनाथ विवाद’ में निर्णय देते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने अभिमत प्रकट किया कि संविधान में संशोधन करने के लिए संविधान सभा बुलानी पड़ेगी। मुख्य न्यायाधीश के० सुब्बाराव ने अपने एक भाषण में स्पष्ट कहा कि “यदि संसद मूल अधिकारों को छीनना या कम करना चाहती है तो उसे जनता की सहायता से नयी संविधान सभा का गठन करना चाहिए।”³ संसद को अवशिष्ट शक्तियाँ प्राप्त हैं और इस अधिकार के तहत कानून बनाकर संविधान सभा का निर्माण किया जा सकता है। यदि संसद स्वयं को संविधान सभा के रूप में परिवर्तित करती है तो यह अवैध कार्य होगा क्योंकि ऐसा कार्य करने हेतु उसने जनता से सत्ता (मेण्डेट) प्राप्त नहीं की है।⁴ दूसरी तरफ कुछ लोगो का विचार है कि संविधान में परिवर्तन के लिए संविधान सभा के गठन को कोई आवश्यकता नहीं है। हमारी संसद संविधान सभा से अधिक जनता की प्रतिनिधि संस्था है। जनता ने संविधान तैयार करने का अधिकार कठिन संघर्ष से प्राप्त किया है। इसके निर्माण में अनेक प्रमुख विधिवेत्ताओं ने भी भाग लिया है। इस देश में जो कुछ भी किया जाये वह जनता

¹ पालकीवाला, एन० ए० : शुद्ध आल्डर अवर कॉन्स्टीट्यूशन, इलस्ट्रेटेड वीकली ऑफ इण्डिया, 4 जनवरी, 1976, पृ० 8-9।

² वही, पृ० 8।

³ के० सुब्बाराव : प्रोगर्टी राइट्स अण्डर दि कॉन्स्टीट्यूशन—फोरम ऑफ फ्री एण्डरप्राइज, 1968, पृ० 23।

⁴ वही, पृ० 24।

की इच्छाओं के अनुसार ही होना चाहिए।¹ डॉ० लक्ष्मीमल्ल सिंघवी का मत है कि संविधान संशोधन एक गहरा नाजुक विषय है और इसे पूरा सोच-समझ के बाद ही किया जाना चाहिए। इसके लिए एक आयोग की नियुक्ति होनी चाहिए। संविधान संशोधन पर गोपठियाँ आयोजित की जाये जिसमें विधायक, समाज-सेवी, विधि-विशेषज्ञ एवं जनता के विभिन्न वर्गों के लोग भाग लें। देश भर में आयोजित इन गोपठियों के आधार पर आयोग एक प्रतिवेदन तैयार करे, तभी संशोधनों को पूरे राष्ट्र की समझ और सहमति मिल पायेगी।² न्यायमूर्ति पी० एन० भगवती ने कहा है कि “संविधान में जो भी परिवर्तन किया जाय वह पूरी वैधानिक तथा सामाजिक-कानूनी जाँच के बाद होना चाहिए। इस सम्बन्ध में संविधान की एक-एक धारा की जाँच की जाय कि राष्ट्र की प्रगति के दारे में वह कहाँ तक बाधक हुई है। इसके लिए तथ्य और आँकड़े वैज्ञानिक विधि से जुटाने होंगे।³ संविधान संशोधन के लिए संविधान सभा की कोई आवश्यकता नहीं है। आज तक संविधान में सभी संशोधन संसद ने ही तो किये हैं। संविधान द्वारा संसद को न केवल साधारण विधि-निर्माण का ही कार्य सौंपा गया है अपितु वह संविधान में यथोचित संशोधन भी कर सकती है। कार्यपालिका और मन्त्रिमण्डल संविधान संशोधन के परिप्रेक्ष्य में संसद का नेतृत्व एवं सहयोग करें और संसद में वाद-विवाद द्वारा संविधान में आवश्यक परिवर्तन कर लिया जाना ही उचित प्रतीत होता है।

भारतीय संविधान का पुनर्निरीक्षण—कितना बदले और क्यों ? (Review of the Constitution—Change for What and Why ?)

पश्चिमी बंगाल वकील सम्मेलन ने अपने प्रस्ताव में कहा कि “संविधान को पूर्ण समीक्षा करनी होगी ताकि उसमें उचित परिवर्तन कर इसको वर्तमान परिस्थिति के तकाजे तथा जनता की आवश्यकताओं की कारगर पूर्ति के लिए जीवन्त दस्तावेज बनाया जा सके।”⁴ डॉ० सिंघवी का मत है कि “अब तक जो भी संशोधन हुए वे समस्या-केन्द्रित थे। अब समय आ गया है कि पूरे सन्दर्भ को जाँचा-परखा जाये क्योंकि संविधान के एक भाग में महत्वपूर्ण परिवर्तन करने पर दूसरे भाग में परिवर्तन करना पड़ेगा।”⁵

हमारे संविधान के गहन अध्ययन से स्पष्ट होता है कि कतिपय विषय में संवैधानिक स्थिति स्पष्ट भी नहीं है। ऐसा लगता है कि संविधान-निर्माताओं ने इसका निर्माण करते समय व्यावहारिकता के स्थान पर सैद्धान्तिकता पर अधिक ध्यान दिया था। देश का वातावरण एवं परिस्थितियाँ भी तेजी से बदल रही हैं और इन विशेष परिस्थितियों से संविधान की अनेक धाराएँ मेल नहीं खाती हैं। सन् 1971 के बाद जब देश में सामाजिक-आर्थिक परिवर्तन की गति तेज हुई तब संविधान में भी संशोधन की सख्या तेजी से बढ़ी। गणतन्त्र के प्रथम 21 वर्षों में जहाँ 23 संशोधन हुए वहाँ बाद के 5 वर्षों में 17 संशोधन करने पड़े। बीस-सूत्री आर्थिक कार्यक्रम लागू होने के बाद न्याय पर आधारित आर्थिक-सामाजिक व्यवस्था कायम रखने के लिए और भी संशोधन करने पड़ेंगे। देश एक जबरदस्त सामाजिक परिवर्तन के दौर से गुजर रहा है और बार-बार संशोधन की आवश्यकता होगी। संविधान में संशोधन कितना अहम् सवाल हो गया है, इसका अनुमान केवल इससे मिलता है कि पाँच दिनों के कांग्रेस के कामागातामार्ग नगर अधिवेशन (जनवरी 1976) में बीसियों बार संविधान में संशोधन की चर्चा उठी।

¹ हिन्दुस्तान, 29 फरवरी, 1976, पृ० 1।

² दिनमान, 15-21 फरवरी, 1976, पृ० 4।

³ हिन्दुस्तान, 2 मार्च, 1976, पृ० 1।

⁴ हिन्दुस्तान, 2 मार्च, 1976, पृ० 1।

⁵ दिनमान, 25-31 जनवरी, 1976, पृ० 15।

गोपनीय
नियंत्रित
आवेदन
सुख
गोपनीय
सुख
गोपनीय
सुख

(v) एक माह से अधिक की अवधि तक यदि आपात्काल लागू रखना हो तो इस प्रकार के प्रस्ताव का अनुमोदन लोकसभा तथा राज्यसभा दोनों से होना आवश्यक है। लोकसभा के विघटन की स्थिति में केवल राज्यसभा का अनुमोदन ही आवश्यक है। आपात्काल में मौलिक अधिकारों के निम्नलिखित के लिए दिये गये आदेश को भी यथाशीघ्र संसद के दोनों सदनों के सामने रखा जाना चाहिए।

(6) विशेष अधिकार (Special Power)—अन्त में राज्यसभा को दो ऐसे अनन्य अधिकार भी प्राप्त हैं जो लोकसभा को प्राप्त नहीं हैं, और जिनका प्रयोग अकेले राज्यसभा ही करती है। इस प्रकार की शक्तियों का सम्बन्ध देश के सघीय ढाँचे से है और राज्यसभा को राज्यों का मात्र प्रतिनिधि होने के नाते इस प्रकार की दो शक्तियाँ प्राप्त हैं।

(i) अनुच्छेद 249 के अनुसार राज्यसभा उपस्थित और मतदान में भाग लेने वाले दो-तिहाई सदस्यों के बहुमत से राज्य सूची के किसी विषय को राष्ट्रीय महत्व का घोषित कर सकती है। राज्यसभा द्वारा ऐसे प्रस्ताव पास कर दिये जाने पर संसद उस विषय पर कानून का निर्माण कर सकती है। ऐसा प्रस्ताव प्रारम्भ में एक वर्ष के लिए लागू होता है, लेकिन यदि राज्यसभा चाहे तो हर बार इसे एक वर्ष के लिए बढ़ाया जा सकता है।

(ii) संविधान के अनुच्छेद 312 के अनुसार राज्यसभा ही अपने दो-तिहाई बहुमत से प्रस्ताव पास कर नयी अखिल भारतीय सेवाएँ स्थापित करने का अधिकार केन्द्रीय सरकार को दे सकती है। राज्यसभा जब तक इस प्रकार का प्रस्ताव पारित न कर दे, तब तक संसद या भारत सरकार किन्हीं नवीन अखिल भारतीय सेवाओं की व्यवस्था नहीं कर सकती है।

राज्यसभा की शक्तियों के इस अध्ययन से यह नितान्त स्पष्ट हो जाता है कि राज्यसभा न केवल द्वितीय सदन वरन् द्वितीय महत्व का सदन ही है। शक्तियों की दृष्टि से इसकी स्थिति 'ब्रिटिश लॉर्ड सभा' और 'अमरीकी सीनेट' के बीच में ही कहीं है। वास्तव में, संविधान-निर्माताओं द्वारा राज्यसभा को प्रथम सदन के सहायक और सहयोगी सदन की भूमिका ही प्रदान की गयी है, प्रतिद्वन्द्वी सदन की नहीं। लोकसभा की तुलना में निर्बल होते हुए भी उसकी स्थिति और उसकी शक्तियों का महत्व है। पायली के शब्दों में, राज्यसभा एक निरर्थक सदन या व्यवस्थापन पर केवल रोक लगाने वाला सदन ही नहीं है। वास्तव में, राज्यसभा शासनतन्त्र का एक आवश्यक अंग है, केवल दिखाने मात्र का दूसरा सदन नहीं है।¹

राज्यसभा का आलोचनात्मक मूल्यांकन

राज्यसभा की स्थिति प्रारम्भ से ही पर्याप्त विवाद का विषय रही है यद्यपि संविधान सभा का एक बहुत बड़ा बहुमत राज्यसभा की स्थापना के पक्ष में था लेकिन दूसरी ओर सदस्यों के द्वारा द्वितीय सदन की उपयोगिता पर सन्देह व्यक्त करते हुए एकसदनात्मक व्यवस्थापिका की स्थापना के प्रस्ताव भी लाये गये थे। संविधान सभा के प्रमुख सदस्य डॉ० अम्बेडकर भी द्वितीय सदन के बहुत अधिक पक्ष में नहीं थे।² संविधान लागू किये जाने के बाद भी अनेक बार इसकी आलोचना करते हुए इसे समाप्त कर देने तक की बात कही गयी है। राज्यसभा के प्रति की गयी आलोचनाओं का प्रमुख रूप से दो रूपों में अध्ययन किया जा सकता है :

(1) रचना सम्बन्धी आलोचनाएँ (Criticisms regarding Composition)—रचना की दृष्टि से राज्यसभा की बहुत अधिक आलोचना की जाती है और इस प्रकार की आलोचना के

¹ "These provisions make the council an important part of the Government machinery and not an ornamental super-structure or an inessential adjunct. It was not designed to play the humble role of an unimportant advisor, not an occasional check on hasty legislation."

—M. V. Pylee *India's Constitution*, p. 198

² "I cannot say that, I am very strongly prepossessed in favour of a second chamber."

—B. R. Ambedkar.

अनेक आधार है। सर्वप्रथम, यह कहा जाता है कि संघात्मक व्यवस्था में द्वितीय सदन का गठन संघात्मकता अर्थात् राज्यों की समानता के सिद्धान्त के आधार पर किया जाना चाहिए, लेकिन भारत में राज्यसभा के गठन में अमरीका की सीनेट या ऑस्ट्रेलिया सभ के द्वितीय सदन के समान संघात्मकता के सिद्धान्त का पालन नहीं किया गया है। राज्यसभा का गठन दलगत आधार पर होता है और राज्यसभा के सदस्यों द्वारा दलगत आधार पर ही कार्य किया जाता है। श्री गिरधारीलाल के शब्दों में "यह राज्यसभा नहीं बरन् राज्य विधानमण्डल के राजनीतिक दलों की एक सभा है।" ऐसी स्थिति में राज्यसभा के गठन का विशेष उद्देश्य ही समाप्त हो जाता है।

द्वितीय, राज्यसभा के अधिकांश सदस्य अप्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर अपना पद ग्रहण करते हैं और इस बात का बहुत अधिक डर रहता है कि किन्हीं व्यक्तियों द्वारा धन की शक्ति या अन्य भ्रष्ट साधनों के आधार पर राज्यसभा का चुनाव जीत लिया जायेगा। व्यवहार में ऐसी कुछ घटनाएँ प्रकाश में भी आयी हैं।

तृतीय, राज्यसभा के सदस्यों को राज्य विधानसभाओं द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व की पद्धति के आधार पर निर्वाचित किया जाता है। उस सम्बन्ध में दोष यह है कि भारतीय सभ के कुछ राज्यों की विधानसभाओं में क्षेत्रीय दलों को पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त है और आनुपातिक प्रतिनिधित्व की पद्धति के कारण ये क्षेत्रीय दल राष्ट्रीय व्यवस्थापिका में भी प्रतिनिधित्व प्राप्त कर लेते हैं, जिसे राष्ट्रीय हित में नहीं कहा जा सकता।

चतुर्थ, राज्यसभा के 12 सदस्यों को राष्ट्रपति के द्वारा मनोनीत किया जाता है और मनोनयन की यह प्रणाली नितान्त अप्रजातान्त्रिक है। कार्यपालिका के द्वारा अपनी इस शक्ति का दुरुपयोग किया जा सकता है।

पंचम, व्यवहार के अन्तर्गत राज्यसभा का प्रयोग एक राजनीतिक शरण-गृह के रूप में किया गया है। राज्यसभा में प्रायः ऐसे लोगों को स्थान दिया जाता है जो प्रत्यक्ष चुनाव से दूर भागते हैं या उन्हें प्रत्यक्ष चुनाव में जनता द्वारा अस्वीकार कर दिया जाता है। इस प्रकार राजनीतिक दलों, विशेष रूप से सत्तारूढ़ पक्ष द्वारा अवकाशप्राप्त, अयोग्य तथा विशेष गुटों के प्रतिनिधियों को इस सभा में स्थान देकर राज्यसभा को केवल अपने राजनीतिक स्वार्थों की पूर्ति का साधन बना लिया जाता है।

(2) शक्ति सम्बन्धी आलोचनाएँ (Criticisms regarding Power)—संविधान के द्वारा राज्यसभा को जो अधिकार एवं शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं, उनके आधार पर इसे एक निरर्थक तथा अनुपयोगी सदन कहा जाता है। सही रूप में राज्यसभा की स्थिति यह है कि यह साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में 6 महीने तथा वित्त विधेयकों के सम्बन्ध में 14 दिन की देरी लगा सकती है। यह मन्त्रिमण्डल को नाममात्र के लिए प्रभावित कर सकती है, क्योंकि इसे मन्त्रिपरिषद् को पदच्युत करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। इसके द्वारा जिन अन्य कार्यों को किया जाता है जैसे राष्ट्रपति और उपराष्ट्रपति के निर्वाचन में भाग लेना, राज्य सूची के विषयों को राष्ट्रीय महत्व का घोषित करना या अखिल भारतीय सेवाओं की व्यवस्था के लिए प्रस्ताव पारित करना, उनके सम्बन्ध में आलोचकों का कहना है कि यह कार्य संविधान द्वारा स्थापित अन्य किन्हीं भी संस्थाओं या अधिकारियों को सौंपे जा सकते हैं। केवल इन कार्यों को करने के लिए राज्यसभा के अस्तित्व का कोई औचित्य नहीं है। आलोचकों के अनुसार राज्यसभा की समाप्ति से भारतीय संविधान के कार्यकरण पर कोई विपरीत प्रभाव नहीं पड़ेगा। द्वितीय, राज्यसभा को वित्तीय और अवित्तीय

1. "It is plainly speaking not a Council of States, but a council of political parties in the State Assemblies."

विधेयको के सम्बन्ध में देर लगाने की जो शक्ति प्राप्त है वह हानिकारक सिद्ध हुई है और विशेष परिस्थितियों में बहुत अधिक हानिकारक सिद्ध हो सकती है। तृतीय, आलोचकों के अनुसार लोक-सभा की कार्यविधि और गठन इस प्रकार का है कि इसके द्वारा कानून निर्माण में न तो अनावश्यक जल्दबाजी को अपनाया जा सकता है और न ही निरंकुशता को। अतः लोकसभा पर थोड़ा या अधिक अंकुश रखने के लिए राज्यसभा का कोई औचित्य नहीं है।

व्यवहार में लोकसभा तथा राज्यसभा में सम्बन्ध

(RELATIONSHIP BETWEEN LOK-SABHA AND RAJYA SABHA IN PRACTICE)

राज्यसभा के विरुद्ध एक अतिरिक्त तर्क यह है कि व्यवहार के अन्तर्गत अनेक बार लोक-सभा और राज्यसभा में आपसी विरोध की स्थिति उत्पन्न होती रही है। मोरिस जोन्स लिखते हैं कि "संस्थाओं का यह स्वभाव होता है कि वे निष्ठाओं को जन्म देती हैं और जब दो संस्थाओं की स्थिति प्रायः समान होती है तो उनमें मतभेदों का उत्पन्न हो जाना सर्वथा स्वाभाविक है।"¹

सर्वप्रथम इस प्रकार की स्थिति 1953 में उत्पन्न हुई, जब राज्यसभा ने अपने सदस्य और विधि मन्त्री श्री विश्वास को निर्देश दिया कि वे लोकसभा में उपस्थित न हों। द्वितीय घटना भी 1953 में ही घटी, जबकि राज्यसभा ने एक प्रस्ताव पास कर मांग की कि या तो राज्यसभा की अलग लोक लेखा समिति होनी चाहिए या वर्तमान लोक लेखा समिति में राज्य सभा के भी 7 सदस्यों को प्रतिनिधित्व देकर इसे लोकसभा की 'लोक लेखा समिति' के स्थान पर सदन की लोक-लेखा समिति का रूप दिया जाना चाहिए। लोकसभा ने इस प्रस्ताव को अस्वीकार करते हुए इसे असंवैधानिक बताया। अन्त में पं० नेहरू ने हस्तक्षेप कर इस व्यवस्था को अपनाया कि लोक लेखा समिति तो लोकसभा की ही समिति रहेगी, लेकिन इस समिति को सहयोग देने के लिए राज्यसभा अपने 7 सदस्यों को नामांकित करेगी। 1954 में जब लोकसभा के सदस्य श्री एन० सी० चटर्जी ने राज्यसभा को 'उत्तरदायी आचरण का दोषी' बतलाया और 1963 में जब श्री एच० बी० कामय ने राज्यसभा की तुलना 'ब्रिटिश लॉर्ड सभा' में की, तब भी ऐसी ही स्थितियाँ उत्पन्न हो गयीं।

राज्यसभा अपनी स्थिति के प्रति कुछ आवश्यकता से अधिक ही सजग रही है और कभी-कभी इसने लोकसभा के कार्यों में अनुचित रूप से बाधा डाली है। इस प्रकार की एक स्थिति 1970 में देखी गयी है कि जबकि राज्यसभा ने लोकसभा द्वारा पारित प्रिविपर्स समाप्ति का सविधान सशोधन विधेयक अस्वीकार कर दिया। ऐसी स्थिति में अनेक सदस्यों ने राज्यसभा को 'आर्थिक और सामाजिक प्रगति में बाधक' बतलाते हुए इसे समाप्त करने की मांग की। मार्च 1973 में कांग्रेस के वरिष्ठ सदस्य विभूति मिश्रा ने एक गैर-सरकारी प्रस्ताव रखा, जिसमें मांग की गयी कि संवैधानिक सशोधन के आधार पर राज्यसभा को समाप्त कर दिया जाना चाहिए।

मार्च 1977-79 के वर्षों में लोकसभा और राज्यसभा की दलीय संरचना में भेद रहा और इस स्थिति ने इन दोनों सदनों के बीच विरोध की घटनाओं को जन्म दिया। सर्वप्रथम राज्यसभा ने वैकिंग मेवा आयोग विधेयक के सम्बन्ध में लोकसभा के विचार का विरोध किया और 1977-78 के वार्षिक बजट में भी सशोधन किये। लेकिन इन दोनों बातों के सम्बन्ध में राज्यसभा का विचार स्वीकार नहीं हुआ। इसके बाद 1978 में लोकसभा ने 44वाँ सशोधन विधेयक पारित कर राज्यसभा में भेजा, तब राज्यसभा ने इस विधेयक को 5 सशोधनों सहित

1 "It is the habit of institutions side by side, it is easy"

o loyalties and when two institutions are and feeling to run high."
Morris Jones 'Parliament of.'

पारित किया और लोकसभा को राज्यसभा द्वारा किये गये ये सशोधन स्वीकार करने पड़े। इसी प्रकार, 'विशेष बजट विधेयक' में भी राज्यसभा के द्वारा जो सशोधन किये गये, लोकसभा ने उन्हें स्वीकार कर लिया।

फरवरी 1980 में भारत के समदीय इतिहास में पहली बार 'राष्ट्रपति के अभिभाषण'। धन्यवाद पत्राव' में गये वाक्य जुड़वाये, जो नहीं सरकार की आलोचना करते हैं। 75 के 80 के बहुमत में जोड़े गये ये वाक्य हैं : "लेकिन यह है कि अभिभाषण में गैर-कांग्रेसी शामिल वाली राज्य विधानसभाओं में दल-बदल की चिन्तापूर्ण कोशिशों का कोई उल्लेख नहीं है। न ही उगमें सधीय सिद्धान्तों की धोर उपेक्षा करते हुए मनमाने ढंग से राज्य विधानसभाओं भंग करने की कोशिशों पर ही चिन्ता प्रकट की गयी है। अभिभाषण यह आश्वासन भी नहीं देना कि संसद सविधान को तोड़ने-मरोड़ने और तोड़तन्त्रीय सिद्धान्तों तथा आधार का उल्लंघन करने वाली इन कोशिशों को प्रोत्साहन नहीं देगी।" इन सशोधनों का महत्व इतना ही है कि ये संसदीय कार्यवाही में दर्ज हो गये, पर राजनीतिक दृष्टि से यह राज्यसभा के स्वतन्त्र चरित्र को उजागर करते हैं और राजनीतिक स्थिति में हुए भारी परिवर्तन के बावजूद शक्ति सन्तुलन बनाने की चेष्टा का परिचय देते हैं।

लोकसभा और राज्यसभा के सदस्यों का कार्यकाग तथा दोनों सदनों के सदस्यों के चुनाव की पद्धतियों का जो भेद है, उनके कारण भविष्य में भी इन सदनों की दलीय में भेद हो सकता है और इसके कारण दोनों सदनों में आपसी विरोध की स्थितियाँ पैदा हो सकती हैं।

राज्यसभा का महत्व और औचित्य (Importance and Justification of the Council of States)

इस प्रकार की आलोचनाओं और कभी-कभी लोकसभा और राज्यसभा में विरोध की घटनाओं के बावजूद राज्यसभा का अस्तित्व पर्याप्त उपयोगी और लाभदायक रहा है। यदि यह 'देवताओं का सदन' नहीं बन पायी तो दूसरी ओर इसने अपने आपको 'हुट्टे और क्रियावादियों का सदन' भी नहीं बनने दिया है। राज्यसभा का महत्व और औचित्य पूर्णतया है। प्रथम, राज्यसभा को सविधान के सशोधन के विषय में लोकसभा के समान शक्ति प्राप्त है। द्वितीय, राज्यसभा में से भी मन्त्रियों की नियुक्तियाँ की जाती हैं। 1966 में जब श्रीमती प्रधानमन्त्री पद पर नियुक्त हुईं, उस समय वे राज्यसभा की ही सदस्य थीं। तृतीय, इस में भी राज्यसभा के महत्व का आभास होता है कि केन्द्रीय मन्त्री प्रायः राज्यसभा में रहते हैं और विचार-विमर्श तथा वाद-विवाद में भाग लेते हैं। इस प्रकार राज्यसभा संसदीय नीतियों तथा कार्यों पर प्रभाव डालने में समर्थ है और व्यवहार में अनेक बार इसने शासन नीतियों तथा कार्यों को प्रभावित किया है। राज्यसभा उन सभी कार्यों को करती है जो संसद में द्वितीय सदन के द्वारा किये जाते हैं और भारत जैसे विशाल और संघात्मक व्यवस्था में देश के लिए संघात्मक व्यवस्थापिका का द्विसदनात्मक होना नितान्त स्वाभाविक और आवश्यक है। सामान्यतया राज्यसभा का कार्यकरण सफल रहा है और इसके अस्तित्व के अभाव पर भी कोई सन्देह नहीं किया जाता है। प्रो० जितेन्द्र रंजन ने इस सम्बन्ध में लिखा है कि "न तो अमरीकी सीनेट की भाँति अत्यधिक शक्तिशाली है और न ही ब्रिटिश लार्ड्स सभा या फ्रांस के चतुर्थ गणतन्त्र की गणतन्त्रीय परिषद की भाँति अत्यधिक दुर्बल। जापानी व्यवस्था की तरह ही सदन की निषेधात्मक शक्ति (Veto Power) को हमारे संविधान में स्वीकार नहीं किया गया है इसे सिर्फ दुहराने की पर्याप्त शक्ति दी गयी है, निषेध की नहीं। राज्यसभा न केवल संसद की दृष्टि से विश्व का सबसे अधिक श्रेष्ठ द्वितीय सदन है, वरन् यह आधुनिक प्रजातन्त्र

योग्य तथा द्वितीय सदन के उद्देश्यों की पूर्ति करने की दृष्टि से भी सर्वाधिक सन्तुलित द्वितीय सदन है।¹

आवश्यकता इस बात की है कि राज्यसभा के द्वारा अपने आपको लोकसभा का सहायक और सहयोगी समझा जाय, प्रतिद्वन्दी नहीं। पं० नेहरू ने 6 मई, 1953 को राज्यसभा में विलकुल ठीक ही कहा था कि "दोनों सदनों के द्वारा परस्पर सहयोग के आधार पर कार्य किया जाना चाहिए क्योंकि इन दोनों में से कोई एक नहीं, बरन् दोनों एक साथ मिलकर ही भारत की संसद का निर्माण करते हैं और भारतीय संसद के रूप में जाने जाते हैं।"

लोक सभा

(HOUSE OF THE PEOPLE)

संघीय संसद के निम्न सदन या लोकप्रिय सदन को लोकसभा का नाम दिया गया है। लोकसभा की सख्या समय-समय पर परिवर्तित होती रही है। 1971 में लोकसभा में चुनाव के समय इसके निर्वाचित सदस्यों की सख्या 520 थी; 1971 के अन्त में 27वाँ संशोधन करते हुए इसकी सदस्य सख्या 524 की गयी और 1974 में भारतीय संविधान में 31वाँ संशोधन किया गया है। इस संवैधानिक संशोधन द्वारा अनुच्छेद 81 और अनुच्छेद 330 को संशोधित करते हुए लोकसभा की अधिकतम सदस्य सख्या 547 (545 निर्वाचित व 2 मनोनीत) निश्चित की गयी है, जिसमें से 525 को भारतीय संघ के राज्यों की जनता द्वारा और 20 को केन्द्र-शासित क्षेत्रों की जनता द्वारा निर्वाचित किया जायेगा तथा दो सदस्य राष्ट्रपति के द्वारा आगत भारतीय वर्ग के प्रतिनिधि के रूप में मनोनीत किये जायेंगे। इसके अतिरिक्त 1974 में दिये गये 34वें संवैधानिक संशोधन के अनुसार सिक्किम का भी लोकसभा में एक प्रतिनिधि होगा। वर्तमान में इनकी सदस्य सख्या 544 (542 निर्वाचित व 2 मनोनीत) है।

भारतीय संविधान के अनुच्छेद 82 में यह भी व्यवस्था है कि प्रत्येक जनगणना के अनुसार 'परिसीमन आयोग' (Delimitation Commission) संसद के आदेशानुसार विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों के प्रतिनिधित्व में आवश्यक परिवर्तन करेगा। निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन निर्वाचन आयोग की देखरेख और संसद की अन्तिम स्वीकृति के अधीन किया जाता है। 1971 की जनगणना के आधार पर परिसीमन आयोग के द्वारा अगली लोकसभा की सदस्य सख्या के सम्बन्ध में निर्णय लिये गये हैं। 42वें संवैधानिक संशोधन के अनुसार अनुच्छेद 82 में संशोधन करते हुए व्यवस्था की गयी है कि लोकसभा और राज्य विधानसभाओं में सदस्यों की सख्या 2001 तक वही रहेगी जो 1971 की जनगणना के आधार पर निर्धारित की गयी है। यह व्यवस्था 'राष्ट्रीय जनसंख्या नीति' के आधार पर की गयी है, जिससे किन्हीं राज्यों को जनसंख्या में वृद्धि के आधार पर लोकसभा या विधानसभाओं में अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त न हो सके। वर्तमान समय में विभिन्न राज्यों और केन्द्रशासित क्षेत्रों को लोकसभा में प्राप्त प्रतिनिधित्व तथा भविष्य के सम्बन्ध में किये गये निर्णयों को आगे की तालिका के आधार पर समझा जा सकता है। लोकसभा के सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा होता है। भारत में 18 वर्ष की आयु प्राप्त व्यक्ति को वयस्क माना गया है। अब लोकसभा के सभी निर्वाचन क्षेत्र 'एकल सदस्यीय' (Single Member Constituencies) रखे गये हैं। ये निर्वाचन क्षेत्र इस प्रकार निर्धारित किये जायेंगे कि लोकसभा का एक सदस्य कम-से-कम 5 लाख जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करे। इस सम्बन्ध में अधिकतम सीमा बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार निर्धारित की जाती रहेगी। मूल संविधान में अनुसूचित जातियों तथा जनजातियों हेतु 10 वर्ष की अवधि के लिए स्थान सुरक्षित रखने थे, किन्तु बाद

में यह अवधि बढ़ा दी गयी। मविधान के 23वें मसौदा के अनुसार उनके लिए 1980 तक स्थगित किये गये थे और 54वें संवैधानिक मसौदा (1980) के अनुसार यह व्यवस्था जनवरी, 1990 तक के लिए की गयी थी जिसे हाल ही में 62वें संवैधानिक मसौदा (दि. 1989) द्वारा अगले 10 वर्ष अर्थात् 25 जनवरी, 2000 तक के लिए कर दिया गया है।

राज्य	कुल सदस्य संख्या	अनुसूचित जातियाँ	अनुसूचित	ति
1 उत्तर प्रदेश	85	18	—	—
2 बिहार	54	8	5	—
3 महाराष्ट्र	48	3	4	—
4 आन्ध्र प्रदेश	42	6	2	—
5 मध्य प्रदेश	40	5	8	—
6 तमिलनाडु	39	7	—	—
7 कर्नाटक	28	4	—	—
8 गुजरात	26	2	4	—
9 राजस्थान	25	4	3	—
10 उड़ीसा	21	3	5	—
11 केरल	20	2	—	—
12 असम	14	1	2	—
13 हरियाणा	10	2	—	—
14 जम्मू-कश्मीर	6	—	—	—
16. हिमाचल प्रदेश	4	1	—	—
16. त्रिपुरा	2	—	1	—
17 मणिपुर	2	—	1	—
18. पंजाब	13	3	—	—
19 प० बंगाल	42	8	3	—
20. मेघालय	2	—	2	—
21 नागालैण्ड	1	—	—	—
22. सिक्किम	1	—	—	—
23 मिजोरम	1	—	—	—
24. अरुणाचल प्रदेश	2	—	—	—
25 गोआ	1	—	—	—
केन्द्र-शासित क्षेत्र				
1 दिल्ली	7	1	—	—
2 पाण्डिचेरी	1	—	—	—
3 चण्डीगढ़	1	1	—	—
4. दादरा तथा नगर हवेली	1	—	1	—
5. अण्डमान	1	—	—	—
6. लक्षद्वीप	1	—	1	—
7. दमन व दीव	1	—	—	—
	542	78	42	

सविधान के अनुच्छेद 81 में उल्लेख है कि “प्रतिनिधित्व का अनुपात यथासम्भव समस्त देशों में समान रखने का प्रयत्न किया जायगा।” लेकिन यह बात उन राज्यों तथा केन्द्रशासित क्षेत्रों पर लागू नहीं होगी जिनकी जनसंख्या 60 लाख से कम है। इसी प्रकार अनुच्छेद 330 द्वारा अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों से क्षेत्रों के लिए स्थानों के आरक्षण (Reservation) के सम्बन्ध में जो व्यवस्था की गयी है, वह नागालैण्ड पर लागू नहीं है, क्योंकि 1971 की जनगणना के अनुसार नागालैण्ड की 88 6 प्रतिशत जनसंख्या जनजाति क्षेत्र से सम्बन्धित है। [3] व सैद्धान्तिक संशोधन के अनुसार यह व्यवस्था असम के जनजाति क्षेत्रों, नागालैण्ड, मेघालय, अरुणाचल प्रदेश और मिजोरम क्षेत्र पर भी लागू न होगी।

निर्वाचक तथा सदस्यों की योग्यता (Electors and Qualifications for the Members)—लोकसभा के चुनाव में उन सभी सदस्यों को मतदान का अधिकार होगा जो भारत के नागरिक हैं, जिनकी आयु 18 वर्ष या अधिक है, जो पागल और दिवालिया नहीं हैं और जिन्हें संसद के कानून द्वारा किसी अपराध, भ्रष्टाचार या गैर-कानूनी व्यवहार के कारण मतदान से वंचित नहीं कर दिया गया है।

लोकसभा की सदस्यता के लिए सविधान के अनुसार निम्नलिखित योग्यताएँ होनी आवश्यक हैं

- (1) वह व्यक्ति भारत का नागरिक हो,
- (2) उसकी आयु 25 वर्ष या इससे अधिक हो,
- (3) भारत सरकार अथवा किसी राज्य सरकार के अन्तर्गत वह कोई लाभ का पद धारण न किये हुए हो,

(4) वह किसी न्यायालय द्वारा पागल न ठहराया गया हो तथा पागल न हो।

इन योग्यताओं के अतिरिक्त अन्य योग्यताएँ निर्धारित करने का अधिकार सविधान के द्वारा संसद को दिया गया है। इस अधिकार के अन्तर्गत संसद ने 1951 में ‘जनप्रतिनिधित्व अधिनियम’ (Peoples Representation Act) पास कर संसद के सदस्यों के लिए निम्न योग्यताएँ निश्चित की हैं।

(1) अनुसूचित जातियों से सम्बन्धित सुरक्षित स्थानों के उम्मीदवारों के लिए आवश्यक है कि वे अनुसूचित जाति के सदस्य हों। इसी प्रकार जनजातियों से सम्बन्धित सुरक्षित स्थान के उम्मीदवारों के लिए आवश्यक है कि वे जनजातियों के सदस्य हों। ये व्यक्ति समस्त भारतीय क्षेत्र में किसी भी स्थान से अनुसूचित जाति या जनजाति के सदस्य हो सकते हैं।

(2) असम की जनजातियों के लिए सुरक्षित स्थान के उम्मीदवार बनने हेतु उसी जनजाति का होना और उस संसदीय निर्वाचन क्षेत्र या उस जिले के किसी अन्य निर्वाचन क्षेत्र का निर्वाचक होना आवश्यक है।

(3) अन्य किसी स्थान से उम्मीदवार होने के लिए भारत में किसी भी संसदीय निर्वाचन क्षेत्र का निर्वाचक होना आवश्यक है अर्थात् किसी निर्वाचन क्षेत्र से उसका नाम मतदाता सूची में होना चाहिए।

(4) निर्वाचन सम्बन्धी अपराध के लिए दोषी पाये गये व्यक्ति को निर्वाचन आयोग द्वारा एक निश्चित समय अथवा जीवन भर के लिए संसद का चुनाव लड़ने के लिए अयोग्य घोषित किया जा सकता है।

(5) उसने किसी अपराध के लिए दो वर्ष से अधिक सजा न पायी हो और उसे जेल से छूटे हुए पाँच वर्ष से अधिक हो गये हों।

(6) उसे सरकार से सम्बन्धित किसी ठेके में हिस्सेदार न होना चाहिए और न सरकार से सम्बन्धित किसी कारखाने में उसका हित होना चाहिए।

(7) उसे वेडमानी या राजद्रोह के कारण सरकारी नौकरी से न निकाला गया हो। इस प्रकार से अपराध के 5 वर्ष बाद ही वह ससद की सदस्यता प्राप्त कर सकता है।

कार्यकाल (Term)—42वें संवैधानिक संशोधन (1976) के पूर्व तब लोकसभा का कार्यकाल 5 वर्ष था लेकिन इस संवैधानिक संशोधन द्वारा लोकसभा का कार्यकाल बढ़ाकर 6 वर्ष कर दिया गया। अब 44वें संवैधानिक संशोधन (1978) द्वारा पुनः यह 5 वर्ष कर दिया गया है। प्रधानमंत्री के परामर्श के आधार पर राष्ट्रपति के द्वारा लोकसभा को समय के पूर्व भी भंग किया जा सकता है। ऐसा अब तक चार बार 1970, 1977, 1979 और 1984 में किया गया है। सकट-काल की घोषणा लागू होने पर ससद विधि द्वारा लोकसभा के कार्यकाल में वृद्धि कर सकती है, जो एक बार में एक वर्ष से अधिक न होगी।

लोकसभा के अधिवेशन राष्ट्रपति के द्वारा ही बुलाये और स्थगित किये जाते हैं और इस सम्बन्ध में नियम यह है कि लोकसभा की बैठक की अन्तिम तिथि और दूसरी बैठक की प्रथम तिथि में 6 माह से अधिक अन्तर नहीं होना चाहिए। लोकसभा और राज्यसभा दोनों की गणपूर्ति (Quorum) कुल सदस्यों का दशवां भाग है।

ससद सदस्यों के विशेषाधिकार (Privileges of the Members of Parliament)

ससद सदस्यों को कतिपय विशेषाधिकार प्राप्त हैं। ससदीय विशेषाधिकारों का उद्देश्य ससद की रक्षामन्त्रता, प्राधिकार और गरिमा की रक्षा करना है। ये ऐसे विशेषाधिकार हैं जिनके बिना ससद-सदस्य अपने कृत्यों का निर्वहन नहीं कर सकते। संविधान के अनुच्छेद 105 में ससद के सदस्यों तथा उनके सदस्यों के विशेषाधिकारों एवं उन्मुक्तता का उल्लेख किया गया है। इस अनुच्छेद के राउंड (3) में उपबन्ध किया गया है कि ससद के प्रत्येक सदन और उन सदस्यों तथा समितियों की शक्तियाँ, विशेषाधिकार तथा उन्मुक्तियाँ वही होंगी जो कि ससद समय-समय पर कानून बनाकर परिभाषित करे और जब तक ऐसी परिभाषा नहीं की जाती ये वैसी ही होंगी जैसी कि इस संविधान के प्रारम्भ अर्थात् 26 नवम्बर 1950 को ब्रिटेन की संसद के 'हाउस ऑफ कॉमन्स', उसके सदस्यों तथा समितियों की थी।¹ अभी तक इन विशेषाधिकारों के सम्बन्ध में ससद ने कोई व्यापक कानून नहीं बनाया है। अतः ऐसे किसी कानून के अभाव में ससद-सदस्यों को वे ही विशेषाधिकार प्राप्त हैं जो कि ब्रिटेन के संसद सदस्यों को प्राप्त हैं। 23 मार्च, 1967 को लोकसभा-अध्यक्ष ने कहा है कि "ससद के विशेषाधिकारों की परिभाषा करने के लिए कानून बनाया जाय तो वह अच्छी बात है।"² ससदीय कार्यमन्त्री ने भी कहा है कि "विशेषाधिकारों की परिभाषा करने का प्रश्न विचाराधीन है।"² संविधान के अनुच्छेद 105 में ससद के सदस्यों तथा ससद सदस्यों के विशेषाधिकारों का उल्लेख किया गया है। ये विशेषाधिकार इस प्रकार हैं:

- (1) ससद में या उसकी समिति में कही हुई किसी बात या दिये गये मत के आधार पर किसी भी न्यायालय की कार्यवाही से उन्मुक्ति।
- (2) न्यायालयों को ससद की कार्यवाही की जाँच करने का निषेध।
- (3) सभा के सत्र के दौरान तथा उसके चालीस दिन पहले और चालीस दिन बाद तक दीवानी मामलों में सदस्यों की गिरफ्तारी से उन्मुक्ति।

¹ लोकसभा वाद-विवाद, 23-3-1967, का० 752-62।

² लोकसभा वाद-विवाद, 21-6-1967, अ० प्र० सं० 3090।

- (4) किसी सदस्य की गिरफ्तारी, निरोध, कारावास तथा रिहाई के सम्बन्ध में तुरन्त सूचना प्राप्त करने का सदन को अधिकार है।
- (5) सदन के सदस्यों को विचार-अभिव्यक्ति की पूर्ण स्वतन्त्रता होगी।
- (6) सदसद-सदस्यों को जूरी सदस्यों के रूप में नियुक्त नहीं किया जा सकता।
- (7) जब सदन गोपनीय बैठक के लिए बैठता है तो उस समय कोई भी व्यक्ति, जो सदन का सदस्य नहीं है, सभाकक्ष और दीर्घाओ, इत्यादि में नहीं रह सकता।

प्रत्येक सदन स्वयं अपने विशेषाधिकारों का रक्षक है। न केवल यह किसी ऐसे विषय का एकमात्र निर्णायक है जो किसी प्रकार विशेषाधिकार को भंग करता हो बल्कि यदि वह उचित समझे तो किसी भी ऐसे व्यक्ति को कारावास का दण्ड दे सकता है या उसकी भर्त्सना कर सकता है, जिसे वह अपमान का दोषी समझता हो। सभा की किसी ऐसे व्यक्ति को दण्ड देने की शक्ति जो सभा का अपमान करे या उसके किसी विशेषाधिकार को भंग करे सबसे महत्वपूर्ण विशेषाधिकार है। इसी शक्ति के कारण संसद के विशेषाधिकार वास्तविक बनते हैं।

सांसदों का वेतन एवं सुविधाएँ—सदसद सदस्यों को वेतन और भत्ता सदसदीय नियमों के अनुसार प्राप्त होगा। अधिनियम के अनुसार वर्तमान समय में सदसद के सदस्यों को 1,500 रुपये मासिक वेतन, 1,250 रुपये मासिक भत्ता व अधिवेशन के दिनों, समितियों की बैठकों में तथा सौंपे गये अन्य कार्यों के दौरे आदि की स्थिति में 150 रुपये प्रतिदिन भत्ता मिलता है। यह भत्ता संसद सत्र प्रारम्भ होने से तीन दिन पहले तथा समाप्त होने के तीन दिन बाद तक मिलता है। रेल पाम के अलावा भी बैठकों अथवा सत्रों में भाग लेने के लिए प्रथम श्रेणी और द्वितीय श्रेणी का एक-एक व्यक्ति का किराया मिलता है। विमान से सफर करने पर सवा गुनी राशि और सड़क द्वारा एक रुपया प्रति किलोमीटर यात्रा व्यय दिया जाता है। टेलीफोन एवं आवास तथा नि.शुल्क चिकित्सा सुविधा की सुविधाएँ मिलती हैं। सदसद सदस्य को प्राप्त होने वाले वेतन तथा भत्तों को आय-कर से छूट प्राप्त होती है।

1976 में एक कानून पारित कर भूतपूर्व सदसद सदस्यों के लिए पेन्शन की व्यवस्था की गयी है जो उनकी समद की सदस्यता के कार्यकाल के आधार पर 300 रु और 500 रु के बीच होगी।

लोकसभा के अध्यक्ष का पद (Office of the Speaker)

अध्यक्ष का पद सदसदीय शासन-प्रणाली में बड़ा ही महत्वपूर्ण स्थान रखता है। विश्व में जहाँ पर भी सदसदीय पद्धति की सरकार है, वहाँ सदसद के निम्न सदन के स्पीकर को विशेष महत्व और दर्जा प्राप्त होता है। संविधान के अनुसार, अध्यक्ष का निर्वाचन लोकसभा स्वयं करती है।

अध्यक्ष का कार्यकाल—अध्यक्ष निर्वाचन के समय से लेकर, उस लोकसभा के विघटन के बाद अगली लोकसभा की पहली बैठक से फौरन पहले तक अपने पद पर रहता है। वह दुनारा चुना जा सकता है। अध्यक्ष यदि लोकसभा सदस्य न रहे तो उसे अपना छोड़ना पड़ता है। लोकसभा के विघटन पर, यद्यपि अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष दोनों लोकसभा के सदस्य नहीं रहते, केवल उपाध्यक्ष ही अपना पद छोड़ देता है। जब भी अध्यक्ष का पद रिक्त हो जाता है, इस सम्बन्ध में एक अधिगूचना गजट में प्रकाशित की जाती है। अध्यक्ष को अपने सारे कार्यकाल में अपने पद के कृत्यों का निर्वहन करना पड़ता है। ध्यान से अनुपस्थित होने या बीमारी की दशा में वह अपने काम उपाध्यक्ष को नहीं सौंप सकता। अध्यक्ष किसी भी समय उपाध्यक्ष को पत्र लिखकर अपने पद से त्याग-पत्र दे सकता है।

अध्यक्ष का हटाया जाना—अध्यक्ष को लोकसभा में, उसके उस समय के सदस्यों के बहुमत से सकल्प पास करके, उनके पद से हटाया जा सकता है। ऐसे सकल्प को प्रस्तावित करने के

लिए कम-से-कम चौदह दिन की सूचना देनी पड़ती है। चौदह दिन का हिसाब लगाते समय प्रारम्भ और अन्त के दोनों दिन छोड़ दिये जाते हैं। जो सदस्य अध्यक्ष को पदच्युत करने के सकल्य की सूचना देना चाहे उसे यह सूचना लिखित रूप में संचिव को देनी पड़नी है। लोकसभा की बैठक में, जब अध्यक्ष को पदच्युत करने के सकल्य पर विचार हो रहा हो तो वह सभा की अध्यक्षता नहीं करेगा।

अध्यक्ष द्वारा शपथ ग्रहण—अध्यक्ष को अपना पद सँभालने पर शपथ नहीं लेनी पड़ती और न प्रतिज्ञा ही करनी पड़ती है। वह लोकसभा के सदस्य के नाते ही शपथ ग्रहण करता है।

अध्यक्ष की शक्तियाँ और कृत्य—लोकसभा का सबसे महत्वशाली रूढिगत और औपचारिक प्रधान लोकसभा का अध्यक्ष है। सभा में उसका प्राधिकार सर्वोच्च है। यह प्राधिकार अध्यक्ष की अनन्य निष्पक्षता पर आधारित है। उसकी शक्तियाँ तथा उसके कर्तव्यों का उल्लेख नियमों में तथा कुछ हद तक सविधान में किया गया है। जिन नियमों के अनुसार उसे अपना काम करना होता है, वे नम्य हैं और कुछ मामलों में उसे अपने विवेक से काम लेना पड़ता है। उसके कर्तव्य बड़े कठिन हैं, जो उस प्रकार हैं

(1) जहाँ तक सदन के दोनों सदनों के परस्पर सम्बन्धों का प्रश्न है, उनमें कुछ मामलों में सविधान ने अध्यक्ष को विशेष स्थिति प्रदान की है। यह निर्णय अध्यक्ष ही करता है कि कौन से विषय 'धन' सम्बन्धी विषय हैं क्योंकि ये लोकसभा के अनन्य अधिकार-क्षेत्र में आते हैं। यदि अध्यक्ष किसी विधेयक के सम्बन्ध में यह प्रमाण-पत्र दे दे कि यह धन विधेयक है तो उसका निर्णय अन्तिम होता है।

(2) जब भी दोनों सदनों के बीच किसी विधान के सम्बन्ध में मतभेद होने पर संयुक्त बैठक बुलाई जाती है तो उसकी अध्यक्षता लोकसभा का अध्यक्ष करता है और बैठक के सम्बन्ध में प्रक्रिया नियम उसके निर्देशों तथा आदेशों के अन्तर्गत लागू होते हैं।

(3) जब किसी प्रश्न के पक्ष और विपक्ष में बराबर-बराबर मत आते हैं तो स्पीकर निर्णायक मत (casting vote) देता है।

(4) सविधान के अनुसार उसे लोकसभा की बैठक स्थगित करने या गणपूर्ति न होने की वंशा में बैठक निलम्बित करने की भी शक्ति प्राप्त है।

(5) उसे यह शक्ति प्राप्त है कि वह अपने विवेक से किसी ऐसे सदस्य को अपनी मातृभाषा में बोलने की अनुमति दे दे जो अपने विचार हिन्दी या अंग्रेजी में भलीभाँति व्यक्त नहीं कर सकता।

(6) कार्य की स्थिति को ध्यान में रखते हुए अध्यक्ष सभा की बैठक के प्रारम्भ तथा समाप्त होने का समय नियत करता है और निर्णय करता है कि सभा की बैठक किस-किस दिन होगी। वह यह भी निर्णय करता है कि किस समय सभा की बैठक अनिश्चित काल के लिए या किसी अन्य दिन, या उस दिन के किसी समय तक के लिए स्थगित की जाती है।

(7) मदन के नेता से परामर्श करके वह सरकारी कार्य का क्रम निर्धारित करता है और यदि उसका समाधान हो जाय कि उस क्रम में परिवर्तन करने का समुचित आधार है तो उसे वह बदल सकता है।

(8) अध्यक्ष को लोकसभा में दलों तथा समूहों को मान्यता देने की भी शक्ति प्राप्त है।

(9) वह लोकसभा की कार्यवाही का मंचालन करता है।

(10) लोकसभा की गुप्त बैठकों में अध्यक्ष ही यह निर्णय करता है कि कार्यवाही का वृत्तान्त कैसे तैयार किया जाय और ऐसे अवसरों पर किस प्रक्रिया का पालन किया जाये।

(11) लोकसभा में व्यवस्था बनाये रखना अध्यक्ष की जिम्मेदारी है और वह सदस्यों में नियमों का पालन करवाता है। कौल तथा शकधर के अनुसार, "सभा में व्यवस्था बनाये रखना

अध्यक्ष का मूल कर्तव्य है। उसकी अनुशासनात्मक शक्तियों का उद्गम सभा नियम है और अनुशासन सम्बन्धी मामलों में उनके निर्णय को सिवाय मुख्य प्रस्ताव के माध्यम से और किसी प्रकार चुनौती नहीं दी जा सकती।" अध्यक्ष किसी सदस्य के भाषण की असंगत बातों या उसमें दोहरायी जाने वाली बातों को रोक सकता है। जब कोई सदस्य किसी के लिए कोई अनुचित या अपमानजनक बात कहे तो अध्यक्ष उसे रोक सकता है और उससे कह सकता है कि या तो अपने शब्द वापस ले या उनके लिए खेद प्रकट करें। अध्यक्ष अपने स्वविवेक का प्रयोग करके वाद-विवाद में प्रयुक्त अपमानजनक या अश्लील शब्दों या किसी ऐसे सदस्य द्वारा कही गयी किसी बात को कार्यवाही के वृत्तान्त से निकाल सकता है, जिसे बोलने की अनुमति न दी गयी हो। जो सदस्य उच्छृंखल व्यवहार का दोषी हो उसे अध्यक्ष सभा का त्याग करने के लिए कह सकता है। यदि कोई सदस्य अध्यक्ष के अधिकार की अवहेलना करे और लगातार सभा की कार्यवाही में बाधा डालता रहे तो अध्यक्ष उसका नाम लेकर उसे सभा से निलम्बित कर सकता है। यदि लोकसभा में शोरगुल और अव्यवस्था हो तो वह सभा को स्थगित कर सकता है या उसका कार्य निलम्बित कर सकता है।

(12) यह अध्यक्ष ही तय करता है कि कब किस सदस्य को बोलने का अवसर दिया जाय और उसे कितनी देर बोलने दिया जाय। जब भी आवश्यक हो वह भाषणों की समय सीमा निर्धारित कर सकता है।

(13) वह सभा के विचार के लिए प्रश्न प्रस्तावित करता है और उन प्रस्तावों को सभा के निर्णय के लिए उसके सामने रखता है। सदस्य को व्यवस्था का प्रश्न उठाते हैं, उन पर अध्यक्ष ही अपना निर्णय देता है और उसका निर्णय अन्तिम होता है।

(14) अध्यक्ष सकलपों तथा प्रस्तावों की ग्राह्यता का निर्णय करता है। प्रश्नों की ग्राह्यता के समान उसे सकलपों तथा प्रस्तावों को स्वीकार करने के सम्बन्ध में भी सामान्य रूप से विवेकाधिकार है। वह यह निर्णय करता है कि मन्त्रिपरिषद् पर अविश्वास का प्रस्ताव नियमानुक्रम है या नहीं और कटीती प्रस्ताव अर्थात् अनुदानों की मांग में कटीती करने का प्रस्ताव नियमों के अन्तर्गत ग्राह्य है या नहीं।

(15) अध्यक्ष को यह शक्ति प्राप्त है कि वह विधेयकों तथा संकल्पों के सम्बन्ध में रखे गये संशोधनों में से कुछ को सभा के सामने पेश करने के लिए चुन सकता है और किसी भी ऐसे संशोधन को सभा के सामने रखने से इन्कार कर सकता है जो उसके विचार में तुच्छ हो।

(16) लोकसभा में याचिकाएँ पेश करने के लिए भी अध्यक्ष की स्वीकृति आवश्यक है।

(17) लोकसभा के नेता के परामर्श से वह बजट, विनियोग विधेयक और वित्त विधेयक पर सभा द्वारा विचार के लिए दिन और समय नियत करता है।

(18) उसकी सहमति के बिना किसी सदस्य, सभा या उसकी सहमति के विशेषाधिकार भग के सम्बन्ध में कोई भी प्रश्न सभा में नहीं उठाया जा सकता।

(19) सभी ससदीय समितियों पर अध्यक्ष का सर्वोच्च नियन्त्रण है। वह उनके सभापतियों की नियुक्ति करता है और उनके काम के सगठन या उनके द्वारा अपनायी जाने वाली प्रक्रिया के सम्बन्ध में ऐसे निर्देश दे सकता है जो वह आवश्यक समझे। वह उनके साथ समय-समय पर परामर्श करता है और उनका मार्गदर्शन करता है। समितियों के सम्बन्ध में कुछ शक्तियाँ अध्यक्ष के लिए आरक्षित हैं। कोई समिति पहले से अध्यक्ष से अनुमति लिये बिना ससद भवन से बाहर अपनी बैठक नहीं कर सकती और न उसकी पूर्ण स्वीकृति लिये बिना राज्य सरकार के अधिकारियों को गवाही देने के लिए बुला सकती है।

(20) सभा की कतिपय समितियाँ जैसे 'कार्य मन्त्रणा समिति', 'सामान्य प्रयोजन समिति'

और 'नियम समिति' अध्यक्ष के नेतृत्व में ही काम करती है और अध्यक्ष ही उनका समन्वय होता है।

(21) जहाँ तक लोकसभा या उसमें सम्बन्धित मामलों का प्रश्न है, उनके बारे में मन्त्रि-धान तथा नियमों की व्याख्या करने का अधिकार अध्यक्ष को है और कोई भी सरकार उस सम्बन्ध में अध्यक्ष के साथ वाद-विवाद नहीं कर सकती।

(22) अध्यक्ष अपने शासन पर बैठकर जो विचार प्रकट करता है वह उनके सम्बन्ध में सार्वजनिक रूप से या समाचारपत्रों में किसी वाद-विवाद में नहीं पड़ता।

(23) अध्यक्ष सभा में निम्न सम्बन्धी निर्देश भी करता है, सभा की अवधि समाप्त होने पर विदाई भाषण देता है और साथ ही महत्वपूर्ण राष्ट्रीय और अन्तर्राष्ट्रीय घटनाओं के सम्बन्ध में औपचारिक अवसरों पर भी भाषण देता है।

(24) लोकसभा के नियमों के अन्तर्गत अध्यक्ष को यह शक्ति प्राप्त है जब कोई विधेयक पास हो जाय तो वह उसमें प्रत्यक्ष गलतियों को शुद्ध करता है और अन्य ऐसे परिवर्तन कर सकता है जो सभा द्वारा स्वीकृत सशोधनों के आनुगामीक हों।

(25) जब कोई विधेयक संसद द्वारा पारित कर दिया गया है और उस समय सभा में हो तो अध्यक्ष से वह अपेक्षा की जाती है कि वह उसे राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त करने के लिए भेजने में पहले उस पर हस्ताक्षर करके उसे प्रमाणित करे।

(26) अध्यक्ष सचिवालय का प्रमुख है जो कि उसके नियन्त्रण तथा निदेशों के अन्तर्गत कार्य करता है। लोकसभा के नगरन कर्मचारियों, उसके परिसर तथा सुरक्षा के सम्बन्ध में अध्यक्ष का अधिकार सम्पूर्ण है। सभी अजनबी, आगन्तुक तथा समाचारपत्रों के संपादकों उनके अनुशासन तथा आदेशों के अधीन हैं।

(27) लोकसभा के सदस्यों के अधिकारों की रक्षा उनकी जिम्मेदारी है। वह सदस्यों के लिए समुचित सुविधाओं की व्यवस्था करता है। अध्यक्ष को अनुमति मिले बिना किसी भी सदस्य को सभा के परिसर में न तो गिरफ्तार किया जा सकता है और न फौजदारी या दीवानी कानून के अन्तर्गत कोई आदेशिका उसे दी जा सकती।

(28) लोकसभा के अध्यक्ष को सदस्यों ने पूछे जाने वाले प्रश्नों के सम्बन्ध में विभिन्न शक्तियाँ दी गयी हैं। यद्यपि प्रश्नों की ग्राह्यता के सम्बन्ध में मार्गदर्शक सिद्धान्त नियमों में दिये गये हैं, परन्तु उनका निर्बन्धन करने की शक्ति अध्यक्ष के हाथ में है। अध्यक्ष यह फैसला कर सकता है कि किसी प्रश्न का मौखिक के स्तर पर लिखित उत्तर उपयुक्त होगा।

उपर्युक्त शक्तियों तथा हस्तों ने स्पष्ट है कि हमारी लोकसभा के अध्यक्ष की विज्ञात शक्तियाँ हैं। इन शक्तियों एवं अधिकारों के प्रयोग में ही वह हमारी विज्ञान सभा का गलततापूर्ण गना-संग एवं नेतृत्व करता है।

संसदीय शासन के विकास में अध्यक्ष की भूमिका—अध्यक्ष की कोई राजनीति नहीं होती उसे संसदीय शासन के विकास में महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करना होता है। उसके पास और कुछ नहीं होता, केवल अपने व्यक्तित्व, अपनी आवाज, महत्त्व और गौरव से ही वह सदन की व्यवस्था को बनाये रखता है। सारे सदन की गति उसके पीछे होती है। श्री जी० बी० सावरकर लोकसभा के प्रथम अध्यक्ष थे। सन् 1952 में 27 फरवरी, 1956 तक वे लोकसभा के अध्यक्ष रहे। 27 फरवरी, 1956 को उनका देहान्त हो गया। पूरे देश में उनके असाधारण देहावसान पर शोक मनाया गया। उन्होंने अपने कार्यकाल में अनेक ऐसी परम्पराएँ डाली कि उन्हें लोकसभा का पिता कहा जाता है। उन्होंने यह घोषणा की कि वे अध्यक्ष के पद पर निपटा रहने की परम्परा का तो पालन करेंगे किन्तु भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस से अपना सम्बन्ध नहीं तोड़ेंगे। उनका

तर्क था कि जिस सस्था के झण्डे के नीचे उन्होंने स्वाधीनता की लड़ाई लड़ी है, उससे कैसे सम्बन्ध विच्छेद किया जा सकता है ? उन्होंने लोकसभा का मार्गदर्शन निष्पक्षता, गरिमा तथा प्रतिष्ठा के साथ किया। उन्होंने विधानमण्डल के पीठासीन अधिकारियों को निष्पक्ष रहने का परामर्श दिया। मावसकर के पश्चात् श्री अन्तर्गणनम् आयरर को 8 मार्च, 1956 को अध्यक्ष पद पर निर्वाचित किया गया। उन्होंने 1962 तक अध्यक्ष पद पर कार्य किया। वे अपने कर्तव्य-पालन में बहुत कठोर थे और कभी-कभी सदन की कार्यवाही में हँसी-मजाक का पुट भी ला देते थे। जब श्री आयरर को बिहार का राज्यपाल बनाया गया तो उनके स्थान पर सरदार हुकमसिंह को तीसरी लोकसभा का अध्यक्ष निर्वाचित किया गया। दूसरी लोकसभा के उपाध्यक्ष के रूप में उन्होंने पूरे देश में विशिष्ट ध्याति अर्जित कर ली थी और तीसरी लोकसभा की अध्यक्षता के कार्य को उन्होंने अपनी योग्यता, प्रतिभा तथा ससदीय विद्वत्ता से कुशलतापूर्वक चलाया। चतुर्थ लोकसभा की अध्यक्षता का भार श्री सजीव रेड्डी पर डाला गया। इस समय बदली हुई दलीय स्थिति में उन्हें कार्य करना पड़ा। सदन में काँग्रेस दल का उतना बहुमत नहीं था जितना कि पूर्व की लोकसभाओं में था। उन्होंने अध्यक्ष-पद पर निर्वाचित होते ही काँग्रेस दल से अपना सम्बन्ध विच्छेद कर लिया। सजीव रेड्डी ने राष्ट्रपति पद का चुनाव लड़ने हेतु लोकसभा की अध्यक्षता से त्याग-पत्र दे दिया। उनके बाद श्री गुरुदयालसिंह ढिल्लन को लोकसभा का अध्यक्ष बनाया गया। डॉ० ढिल्लन के दूसरी बार अध्यक्ष पद पर चुने जाने पर प्रधानमंत्री ने अपने भाषण में कहा था—“सभा का पिछले दो वर्ष का समय शान्तिपूर्ण नहीं कहा जा सकता। सभा में छोटे-बड़े हंगामे, जटिल सर्वधानिक मामले, प्रक्रिया सम्बन्धी विवाद, कुछ व्यवस्था के प्रश्न उठाये जाते रहे हैं। किन्तु श्री ढिल्लन ने सदैव संगदीय आचरण के मूल सिद्धान्तों को कायम रखते हुए तथा अपनी सौजन्यता एवं निष्पक्षता जो उनकी विशेषताएँ हैं में ढील नहीं आने दी।” श्री ढिल्लन के मन्त्रि-पद ग्रहण करने के बाद श्री बलीराम भगत को अध्यक्ष पद पर आसीन किया गया। वे लोकसभा के छठे अध्यक्ष थे। उन्होंने कहा था “क्योंकि लोकसभा का अध्यक्ष सभी दलों के प्रति समान रूप से उत्तरदायी है इसलिए उसका निष्पक्ष होना बहुत आवश्यक है। इस दिशा में भूतपूर्व अध्यक्षों ने जो नियम, आदर्श और परम्पराएँ कायम की हैं, मैं उनका यथाशक्ति अनुकरण करूँगा।” श्री बलीराम भगत (जनवरी, 1975-मार्च 1975) के बाद श्री नीलम सजीव रेड्डी और उसके बाद के 0 एस० हेगडे ने लोकसभा की उच्च परम्पराओं को निष्ठापूर्वक सँभाला और सुदृढ़ किया। 1980-89 की तम्बी अवधि तक श्री बलीराम जाखड लोकसभा के ‘स्पीकर’ पद पर आसीन रहे। श्री रविराय दिसम्बर 1989 में नवी लोकसभा चुनावों के बाद स्पीकर पद पर सर्वारम्भति से निर्वाचित हुए। श्यामलाल शकधर लिखते हैं “अनन्तगणनम् आयरर के अध्यक्ष काल में गभा की कार्यवाहियों में गतिशीलता तथा सजीवता देखने को मिली, सरदार हुकमसिंह ने अध्यक्ष पद को प्रतिष्ठा, गरिमा तथा कृत्यो और विचारों में परिपक्वता द्वारा उन्नत बनाया। डॉ० सजीव रेड्डी ने अपना कार्यकाल निष्पक्षता तथा सभा की कार्यवाहियों में सजीवता से पूर्ण किया।”¹ इस प्रकार भारत में संसदीय शासन के विकास में अध्यक्ष की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। उनका व्यक्तित्व एवं योगदान सगहनीय रहा है जिससे सदन की मान-मर्यादा बढ़ी है।

अध्यक्ष की वास्तविक स्थिति (Actual Position of the Speaker)

अध्यक्ष सदन की प्रतिष्ठा, शक्ति तथा गौरव का द्योतक है। भूतपूर्व प्रधानमंत्री श्री नेहरू के शब्दों में, “अध्यक्ष सभा का प्रतिनिधि है। वह सभा की गरिमा और उसकी स्वतन्त्रता का प्रतीक है और चूँकि सभा राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करती है, अतः एक तरह से अध्यक्ष राष्ट्र की स्वतन्त्रता और आजादी का प्रतीक बन जाता है। अतः यह उचित ही है कि अध्यक्ष का पद

¹ श्यामलाल शकधर : भारतीय संसद, नयी दिल्ली, 1978, पृ० 43।

सम्मानित पद है। उसकी स्वतन्त्र स्थिति है और उस पद पर वही व्यक्ति आसीन होने चाहिए जो साधारण रूप से योग्य तथा निष्पक्ष हो।" लोकसभा के भूतपूर्व सचिव एम० एन० फोत के अनुसार, "यद्यपि साधारणतया अध्यक्ष अध्यक्षता करता है, निगरानी रखता है तथा विवादों को नियन्त्रित करता है, लेकिन उसकी स्थिति उतनी महत्वपूर्ण है कि किसी भी सदन में उसकी शक्तियाँ राजनीतिक दृष्टि से बहुत अधिक महत्वपूर्ण हो सकती हैं।" यथार्थ में भारतीय मण्डीय व्यवस्था में लोकसभा का अध्यक्ष उस गन्तुगान-चक्र के समान है, जिससे कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका के सम्बन्ध में, सरकार की ओर से यह कहेंगे कि हम यह चाहेंगे कि माननीय अध्यक्ष अब और हमेशा सदन की स्वतन्त्रता की रक्षा प्रत्येक प्रकार के स्तरों में करेंगे—कार्यपालिका के अतिक्रमण के स्तरों से भी। यह सतरा हमेशा बना रहता है कि एक राष्ट्रीय सरकार अल्पसङ्ख्यकों के विचारों का दमन करने का प्रयत्न करे और ऐसी स्थिति में अध्यक्ष का यह दायित्व हो जाता है कि सदन के प्रत्येक सदस्य तथा प्रत्येक उपाई के एक प्रभुत्वपूर्ण सरकार से रक्षा करे।"

अध्यक्ष के निर्णय नजीरे हैं जिनसे आगे आने वाले अध्यक्षों, सदस्यों तथा अधिकारियों का पथ-प्रदर्शन होता है। ऐसी नजीरो का संग्रह कर लिया जाता है और समय आने पर यही या तो प्रक्रिया नियमों में परिवर्तित हो जाती है और/या परिपाटियों के रूप में इनका अनुसरण किया जाता है। अध्यक्ष के निर्णयों को केवल प्रस्ताव स्वीकार ही चुनौती दी जा सकती है, वैसे उन पर आपत्ति नहीं उठायी जा सकती। जो सदस्य अध्यक्ष के विनिर्णय पर विरोध प्रकट करता है वह सभा और अध्यक्ष के अवमान का दोषी होता है। अध्यक्ष अपने निर्णयों के कारण बताने के लिए वाध्य नहीं होता। अध्यक्ष द्वारा दिये गये विनिर्णय या व्यक्त किये गये विचार या दिये गये वक्तव्य की आलोचना नहीं की जा सकती।

लोकसभा का अध्यक्ष भारतीय संसदीय समूह का पदेन सभापति होता है जो भारत में अन्तर्संसदीय सभा के राष्ट्रीय समूह के रूप और राष्ट्रमण्डल संसदीय संस्था की मुख्य शाखा के रूप में काम करता है। वह राज्यसभा के सभापति के परामर्श से विदेशों को जाने वाले विभिन्न संसदीय प्रतिनिधि मण्डलों के लिए सदस्यों का नाम निर्देशन करता है। कभी-कभी वह स्वयं इन प्रतिनिधियों का नेतृत्व करता है।

संसदीय सचिवालय और सदन की इमारत अध्यक्ष के नियन्त्रण में होती है। इस दिशा में सारा प्रशासन अध्यक्ष के आदेश से ही चलता है। सदन के कार्य को चराने सम्बन्धी सारे अधिकार भी अध्यक्ष को प्राप्त होते हैं।

प्रो० पायली के अनुसार कुछ ही वर्षों के भीतर लोकसभा के अध्यक्ष पद ने सदन की गरिमा को अपनी निष्पक्षता द्वारा बनाये रखा है। प्रारम्भ में मावलकर जैसे अध्यक्ष उस विचारधारा के थे कि सदन में वह निर्दलीय व्यक्ति के समान आचरण करे किन्तु सदन के बाहर वह दमगल निष्ठाएँ रख सकता है। परन्तु बाद के अध्यक्षों जैसे नीलग राजीव रेड्डी तथा गुरुदयाल सिंह दिल्लीन ने अध्यक्ष-पद धारण करते ही दल की राजनीति से सन्नाह ले लिया। अध्यक्ष तो भारत में सातवाँ स्थान प्राप्त है, जो सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के बराबर का है।

अध्यक्ष को लोकसभा के अभिभावक का-सा दायित्व निभाना होता है। सदन में व्यक्तिगत आरोप-प्रत्यारोप के बजाय स्वस्थ विचारों के आदान-प्रदान को समुचित अवसर प्रदान करना होता है।

ऐस्किन ने न कहा है—“अध्यक्ष की तटस्थता में विश्वास प्रक्रिया के सफल रूप से संचालन के लिए अनिवार्य है। बहुत-सी परिपाटियाँ ऐसी हैं जिनका उद्देश्य न केवल यह है कि अध्यक्ष की तटस्थता धनी रहे बल्कि यह भी कि उसकी तटस्थता को सभी स्वीकार करे।” भारत में

अध्यक्षता करने वाले व्यक्तियों ने दलगत राजनीति से ऊपर उठकर कार्य किया है जिससे उनकी गरिमा में वृद्धि हुई है।

भारतीय अध्यक्ष की ब्रिटिश और अमरीकी अध्यक्ष से तुलना (Comparison of Indian Speaker with British and American Speaker)

ब्रिटेन की भाँति भारत में लोकसभा के अध्यक्ष का दर्जा बहुत सम्मान का है। भारत के अध्यक्ष की स्थिति इंग्लैण्ड और अमरीका के बीच की स्थिति है। इसका कारण यह है कि भारत में लोकसभा का अध्यक्ष न तो अपना सम्बन्ध राजनीतिक दलों में और दलगत राजनीति से इतना तोड़ लेता है जितना ब्रिटेन में, और न ही पद ग्रहण करने के बाद वह इतना पक्षपात करता है जितना अमरीकी प्रतिनिधि मदन का अध्यक्ष। भारत में अध्यक्ष अपने चुनाव के बाद अपने दल से पूर्णतया सम्बन्ध-विच्छेद नहीं करता है परन्तु मन्त्रिय दलीय राजनीति में भाग नहीं लेता है। वह मदन की कार्यवाही अत्यन्त निष्पक्ष रूप से चलाता है। सरदार हुकमसिंह का यह कथन भारतीय अध्यक्ष की निष्पक्षता का कितना सुन्दर उदाहरण है—“.....आपको मालूम होगा कि एक तरफ जहाँ विरोधी दलों के कुछ सदस्यों ने मेरी निष्पक्षता को चुनौती दी है, वहीं दूसरी ओर सत्तारूढ़ दल के सदस्यों ने प्रतिपक्ष के प्रति मेरे झुकाव की शिकायत की है। क्या प्रतिनिधि का यह अन्तर्विरोध मेरी निष्पक्षता का प्रमाण नहीं है?”¹ फिर भी भारत में अध्यक्ष को वह सम्मान नहीं मिल पाया जो ब्रिटेन में अध्यक्ष को प्राप्त है। यहाँ अध्यक्ष अपने दल से किसी प्रकार का सम्बन्ध नहीं रखता है और उसका निर्वाचन भी निर्विरोध होता है। अध्यक्ष के निर्वाचन के समय पी० जी० मावलंकर ने कहा कि यदि कुछ विरोधी दलों के सदस्यों ने आपका विरोध किया है उसका भाव आपका व्यक्तिगत विरोध करना नहीं था, वह विरोध तो मात्र इसलिए था कि आप कांग्रेसी उम्मीदवार थे।² 18 दिसम्बर, 1954 को तो लोकसभा में अध्यक्ष के विरुद्ध प्रस्ताव भी पेश किया गया। विरोधी दल आम चुनाव में अध्यक्ष के विरुद्ध प्रत्यागनी भी खड़ा करते रहे हैं। मदन में अध्यक्ष के निर्वाचन के समय भी विपक्षी दलों ने अपने प्रत्यागनी खड़े किये हैं। श्री मॉरिस जोन्स अपनी पुस्तक ‘Parliament in India’ में एक स्थान पर लिखते हैं “अध्यक्ष पदधारी व्यक्ति के लिए आवश्यक है कि वह निष्पक्षतापूर्वक आचरण करे और सभी व्यक्तियों को उसकी निष्पक्षता में पूर्ण विश्वास हो।”³ अध्यक्ष की निष्पक्षता में सभी व्यक्तियों का विश्वास हो इसके लिए आवश्यक है कि लोकसभा के सदस्य द्वारा अध्यक्ष चुने जाने के बाद अपनी दलगत निष्ठाओं का त्याग कर दिया जाये।

लोकसभा की शक्तियाँ और कार्य

(POWERS AND FUNCTIONS OF LOK-SABHA)

भारतीय संसद के दो सदनों में लोकसभा लोकप्रिय मदन है, क्योंकि इसके गठन का आधार जनमत्या है और लोकसभा के सदस्यों को जनता के द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन के आधार पर निर्वाचित किया जाता है। समदीय व्यवस्था का यह निश्चित सिद्धान्त है कि कानून निर्माण और प्रशासन पर नियन्त्रण की अन्तिम शक्ति लोकप्रिय सदन को ही प्राप्त होती है। भारतीय संविधान द्वारा भी लोकसभा को राज्यसभा की तुलना में उच्च स्थिति प्रदान की गयी है। संसद लोकसभा, राज्यसभा तथा राष्ट्रपति से मिलकर बनती है, लेकिन लोकसभा संसद की सबसे अधिक महत्वपूर्ण इकाई है। लोकसभा की शक्तियाँ तथा उसके कार्यों का अध्ययन अग्र रूपों में किया जा सकता है :

¹ दिनमान, 10 मई, 1966, पृ० 9।

² दिनमान, 11-17 जनवरी, 1976, पृ० 17।

³ Morris Jones ; *Parliament in India*, p 269.

(1) विधायी शक्ति (Legislative Power)—सविधान के अनुसार भारतीय मसद सघीय मूची, समवर्ती सूची, अवशेष विषयो और कुछ विशेष परिस्थितियों में राज्य मूची के विषयो पर कानूनो का निर्माण कर सकती है। यद्यपि सविधान के द्वारा साधारण अवितीय विधेयको के सम्बन्ध में लोकसभा और राज्यसभा को समान शक्ति प्रदान की गयी है। सविधान में कहा गया है कि इस प्रकार के विधेयक दोनों में से किसी एक मदन में प्रस्तावित किये जा सकते हैं और दोनों मदनो में पारित होने पर ही राष्ट्रपति के पास हस्ताक्षर के लिए भेजे जायेंगे। लेकिन इसके साथ ही दोनों सदनों में मतभेद उत्पन्न हो जाने पर राष्ट्रपति द्वारा दोनों सदनों की मयुक्त बैठक बुलाये जाने की व्यवस्था है और लोकसभा में सदस्य संख्या राज्यसभा की संख्या की दुगुनी से भी अधिक होने के कारण सामान्यतया इस बैठक में विधेयक के भाग्य का निर्णय लोकसभा की इच्छा-नुसार ही होता है। इस प्रकार कानून निर्माण के सम्बन्ध में अन्तिम शक्ति लोकसभा के पास है और राज्यसभा साधारण अवितीय विधेयक को 6 महीने तक रोक रखने के अलावा और कुछ भी नहीं कर सकती है। व्यवहार के अन्तर्गत अब तक महत्वपूर्ण विधेयक लोकसभा में ही प्रस्तावित किये जाते रहे हैं।

(2) वित्तीय शक्ति (Financial Power)—भारतीय सविधान द्वारा वित्तीय क्षेत्र के सम्बन्ध में शक्ति लोकसभा को ही प्रदान की गयी है और इस सम्बन्ध में राज्यसभा की स्थिति बहुत गौण है। अनुच्छेद 109 के अनुसार वित्त विधेयक लोकसभा में ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं, राज्यसभा में नहीं। लोकसभा से पारित होने के बाद वित्त विधेयक राज्यसभा में भेजा जाता है और राज्यसभा के लिए यह आवश्यक है कि उसे वित्त विधेयक की प्राप्ति की तिथि के 14 दिन के अन्दर-अन्दर विधेयक लोकसभा को लौटा देना होगा। राज्यसभा विधेयक में संशोधन के लिए सुझाव दे सकती है, लेकिन इन्हे स्वीकार करना या न करना लोकसभा की इच्छा पर निर्भर करता है। सविधान यह भी व्यवस्था करता है कि यदि वित्त विधेयक प्राप्त होने के बाद 14 दिन के अन्दर राज्यसभा सिफारिशों सहित या सिफारिशों के बिना वित्त विधेयक लोकसभा को न लौटाये, तो निश्चित तिथि के बाद वह दोनों सदनों से पारित मान लिया जायेगा। वार्षिक बजट और अनुदान सम्बन्धी माँग भी लोकसभा के समक्ष ही रखी जाती है और इस प्रकार के मसत व्यय की स्वीकृति देने का एकाधिकार लोकसभा को ही प्राप्त है।

(3) कार्यपालिका पर नियन्त्रण की शक्ति (Power of Control over Executive)—भारतीय सविधान के द्वारा ससदात्मक व्यवस्था की स्थापना की गयी है, अतः सविधान के अनुसार सघीय कार्यपालिका अर्थात् मन्त्रिमण्डल ससद (व्यवहार में लोकसभा) के प्रति उत्तरदायी होता है। मन्त्रिमण्डल केवल उसी समय तक अपने पद पर रहता है जब तक कि उसे लोकसभा का विश्वास प्राप्त हो। संसद अनेक प्रकार से कार्यपालिका पर नियन्त्रण रख सकती है। ससद के सदस्य मन्त्रियों से सरकारी नीति के सम्बन्ध में व सरकार के कार्यों के सम्बन्ध में प्रश्न तथा पूरक प्रश्न पूछ सकते हैं तथा उनकी आलोचना कर सकते हैं। संसद सरकारी विधेयक अथवा गजट को स्वीकार करके, मन्त्रियों के वेतन में कटौती का प्रस्ताव स्वीकार करके अथवा किसी सरकारी विधेयक में कोई ऐसा संशोधन करके, जिससे सरकार सहमत न हो, अपना विरोध प्रदर्शित कर सकती है। वह कामरोको प्रस्ताव (Adjournment Motion) पास करके भी सरकारी नीति की गलतियों को प्रकाश में ला सकती है। अन्तिम रूप से लोकसभा के द्वारा अविश्वास का प्रस्ताव पास करके कार्यपालिका अर्थात् मन्त्रिपरिषद को उसके पद से हटाया जा सकता है।

कार्यपालिका पर नियन्त्रण की शक्ति के अन्तर्गत ही लोकसभा सघीय लोकसेवा आयोग, भारत के नियन्त्रक और महालेखा परीक्षक, वित्त आयोग, भाषा आयोग व अनुमूचित जाति और जनजाति आयोग, आदि की रिपोर्ट पर विचार करती है।

(4) संविधान संशोधन सम्बन्धी शक्ति (Power of amending the Constitution)—

जहाँ एक ओर लोकसभा की सामान्य विधेयक पारित करने का अधिकार प्राप्त है, वहाँ दूसरी ओर संविधान में संशोधन और परिवर्तन करने का अधिकार भी प्राप्त है। संविधान के अनुच्छेद 368 के अनुसार संविधान में संशोधन कार्य संसद के द्वारा ही किया जा सकता है और इसी अनुच्छेद में उस प्रक्रिया का उल्लेख किया गया है, जिसे संविधान के संशोधन में अपनाया होता है। संविधान के संशोधन के सम्बन्ध में लोकसभा और राज्यसभा की स्थिति समान है; क्योंकि संविधान संशोधन विधेयक दोनों में से किसी भी सदन में प्रस्तावित किये जा सकते हैं और उन्हें तभी पारित समझा जायेगा, जबकि उन्हें संसद के दोनों सदन अलग-अलग अपने कुल बहुमत तथा उपस्थित एवं मतदान में भाग लेने वाले सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत से पारित कर दें। संविधान के अधिकांश प्रावधानों में अकेली सभाय सदन के द्वारा ही परिवर्तन किया जा सकता है, केवल कुछ ही प्रावधानों में संशोधन के लिए भारतीय सभ के आधे राज्यों के विधानमण्डलों की स्वीकृति आवश्यक होती है।

भारतीय संसद की संविधान संशोधन सम्बन्धी शक्ति पिछले वर्षों बहुत अधिक वाद-विवाद का विषय रही हैं। इस प्रकार के वाद-विवाद का एक प्रमुख बिन्दु यह रहा है कि संसद मौलिक अधिकारों को सीमित करने वाला संवैधानिक संशोधन कर सकती है अथवा नहीं। 1951 और 1965 में तो सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय में संसद की इस शक्ति का स्वीकार किया था लेकिन 27 फरवरी, 1967 को गोलकनाथ विवाद में बहुमत से निर्णय देते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने कहा कि 'संसद कोई ऐसा संवैधानिक संशोधन नहीं कर सकती, जो मौलिक अधिकारों को छीनता या कम करता हो।' 1971 में 24वें संवैधानिक संशोधन के आधार पर गोलकनाथ विवाद में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिये गये निर्णय को रद्द कर दिया गया। 24वें संवैधानिक संशोधन को सर्वोच्च न्यायालय में चुनौती दी गयी लेकिन 22 अप्रैल, 1973 के ऐतिहासिक निर्णय में इसे वैध घोषित किया गया। लेकिन उसके साथ ही इस निर्णय में यह कहा गया कि अनुच्छेद 368 के अन्तर्गत संसद को यह अधिकार नहीं है कि वह संविधान के मूल स्वरूप या उसके आधारभूत ढाँचे को ही बदल दे या नष्ट कर दे।

(5) निर्वाचित मण्डल के रूप में कार्य (Function as an Electoral College)—

लोकसभा निर्वाचित मण्डल के रूप में भी कार्य करती है। अनुच्छेद 54 के अनुसार लोकसभा के सदस्य राज्यसभा के सदस्यों तथा राज्य विधानसभाओं के सदस्यों के साथ मिलकर राष्ट्रपति को निर्वाचित करते हैं। अनुच्छेद 66 के अनुसार लोकसभा और राज्यसभा मिलकर उपराष्ट्रपति का चुनाव करती है। लोकसभा के द्वारा सदन के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष को निर्वाचित किया जाता है तथा यह वह उन्हें पदच्युत भी कर सकती है।

(6) जनता की शिकायतों का निवारण (Redress of Public Grievances)—

लोकसभा के सदस्य प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित होकर आते हैं, अतः उनके द्वारा जनता की शिकायतें, जनता के विचार और भावनाएँ सरकार तक पहुँचायी जाती हैं। लोकसभा के सदस्यगण इस बात की चेष्टा करते हैं कि सरकार अपनी नीतियों का निर्माण एवं कार्यों का सम्पादन जनता के हितों को ध्यान में रखते हुए करे। यदि सैद्धान्तिक अध्ययन के स्थान पर वास्तविक अध्ययन किया जाय तो यह कहा जा सकता है कि लोकसभा सबसे अधिक प्रमुख रूप में यही कार्य सम्पादित करती है।

(7) विविध कार्य (Miscellaneous Functions)—

लोकसभा कुछ अन्य कार्य भी करती है जो इस प्रकार हैं:

- (i) लोकसभा और राज्यसभा मिलकर राष्ट्रपति पर महाभियोग लगा सकती है।
- (ii) उपराष्ट्रपति को उसके पद से हटाने के लिए राज्यसभा प्रस्ताव पास कर दे, तो इस प्रस्ताव का लोकसभा द्वारा अनुमोदन आवश्यक होता है।
- (iii) लोकसभा और राज्यसभा मिलकर सर्वोच्च न्यायालय एवं उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों के विरुद्ध महाभियोग का प्रस्ताव पास कर सकती है।
- (iv) राष्ट्रपति द्वारा सकटकाल की घोषणा को दो महीने के अन्दर-अन्दर ससद से स्वीकार कराना आवश्यक है अन्यथा इस प्रकार की घोषणा दो महीने बाद स्वयं ही समाप्त मान ली जाती है।
- (v) यदि राष्ट्रपति सर्वक्षमा (Amnesty) देना चाहे तो उसकी स्वीकृति ससद से लेनी आवश्यक है।

लोकसभा की शक्तियों के उपर्युक्त अध्ययन से यह स्पष्ट होता है कि यदि ससद देश का सर्वोच्च अंग है, तो लोकसभा ससद का सर्वोच्च अंग। जनता का प्रतिनिधि सदन होने के कारण लोकसभा ससद का महत्वपूर्ण, शक्तिशाली एवं प्रभावशाली अंग है। व्यवहार की दृष्टि से यदि लोकसभा को ससद कह दिया जाय, तो अनुचित न होगा।

नवीं लोकसभा : संरचनात्मक पहलू

(NINTH LOK SABHA STRUCTURAL ASPECT)

ससदीय मामलों के अग्रेज विशेषज्ञ वाल्टर वेगहॉट ने कहा था कि हर मसद अपना खाम स्वरूप विकसित कर लेती है। नवनिर्वाचित नवीं लोकसभा भी इसका अपवाद नहीं। पूर्ववर्ती आठवीं लोकसभा में यह इस मायने में भिन्न है कि 60 प्रतिशत सदस्यों के द्वारा चुने जाने की परम्परा के विपरीत इस बार पुराने सदन के 30 प्रतिशत प्रतिनिधि ही लौट पाये हैं। नई लोकसभा के 525 सासदों में से 371 चेहरे नये हैं।

इस बार लोकसभा में किसी दल को बहुमत नहीं प्राप्त है। यह स्थिति पिछली लोकसभा से ठीक विपरीत है जब तत्कालीन सत्ताह्वद पार्टी ने चौथाई-पाँच बहुमत के मद में एक तरह अन्धे होकर लोकसभा को कभी गम्भीरता से नहीं लिया लेकिन अब कोई भी दल इस सदन की उपेक्षा नहीं कर सकता है।

मौजूदा लोकसभा में एक ओर प्रतिष्ठित पत्रकार और पूर्व पुलिस अधिकारी, न्यायाधीश और प्रबन्धक, शिक्षाविद और धर्म प्रचारक जैसे लोग हैं तो पाँचवाँ हिस्सा शिव सेना, अकाली दल (मान), हिन्दू महासभा, भाजपा और बहुजन समाज पार्टी जैसे विपरीत विचारधारा वाले दलों से मिलकर बना है जो किसी एक मुद्दे पर एकमत हो ही नहीं सकते।

धर्म के प्रति कट्टर आस्था रखने वाले जितने लोग इस लोकसभा में हैं उतने पहले कभी नहीं रहे। मुस्लिम लीग के बनावतवाला और सुलेमान सैत के साथ-साथ राम जन्म भूमि मुक्ति यज्ञ समिति के अध्यक्ष महत अवैधनाथ, हिंदवी स्वराज्य की हामी शिवसेना के चार सासद, युवा धर्मोपदेशक उमा भारती, विश्व हिन्दू परिषद के भद्रनाथ पाण्डे आदि प्रमुख हैं। फिर पंजाब से चुनकर आये सात उग्रवादी सासद भी हैं जिनमें से कुछ पर आतंकवाद फैलाने से लेकर हत्या तक के आरोप हैं। बहुजन समाज पार्टी और उग्रवादी वामपन्थी सगठन इण्डियन पीपुल्स फ्रण्ट ने भी पहली बार सदन का मुँह देखा है। भाजपा में भी आक्रामक तेवर रखने वाले सासद हैं, इनमें से दो राम नाईक और राम कापसे बम्बई से हैं। महिलाओं की सख्या पिछली ससद के मुकाबले भले ही घटकर 44 में 26 रह गयी हो लेकिन जो महिलाएँ इस बार आई हैं वे अपने क्षेत्र में अग्रणी हैं। भाजपा के टिकट पर जीतने वाली मातो महिलाएँ नेतर्गार कार्यकर्त्री हैं।

इस बार मौभाग्य से संसद में अच्छी तादाद में पहुँचे शिक्षाविद् और पत्रकार वहस को नये आयाम दे सकते हैं। गुमानमल लोढा और ललित विजयसिंह अपने पुराने अनुभवों में कानून बनाने वाली सर्वोच्च संस्था को भी लाभ पहुँचा सकते हैं। बड़ी संख्या में दिग्गज नेताओं के पहुँचने से वहस में वजन तो आयेगा ही, सदस्यों के व्यवहार पर भी अंकुश बना रहेगा। प्रेक्षकों का मानना है कि पिछली लोकसभा से एकदम विपरीत नौवी लोकसभा में प्रखर, विवादास्पद और हंगामा करने वाले हर तरह के व्यक्ति हैं, कट्टरपन्थियों, उग्रवादियों और कड़वी जवान वालों के चलते यह संसद पिछली के मुकाबले कहीं ज्यादा हंगामेदार साबित हो सकती है।¹

भारत में संसदीय समितियाँ (Parliamentary Committees in India)

विश्व की समस्त व्यवस्थापिकाओं के सामने एक समस्या यह है कि कम-से-कम समय में अच्छे-से-अच्छा व्यवस्थापन किम प्रकार से हो सके? वर्तमान में सभी संसदे व्यवस्थापन-कार्य के भार से दबो हुई हैं। वे बढ़ते हुए व्यवस्थापन कार्य को निपटा नहीं पाती हैं और यदि संसद व्यवस्थापन कार्य में शीघ्रता करते तो कार्य का स्तर स्वाभाविक रूप से निम्न कोटि का होगा। संसद की इन कठिनाइयों के निराकरण के लिए इंग्लैण्ड में समिति-प्रणाली का प्रादुर्भाव हुआ। आधुनिक विधान-तन्त्रों में समितियों की बहुत महत्वपूर्ण भूमिका है, उनसे कई लाभ हैं—प्रथम, समितियों में सदन के कारण या पिछली बैठों पर बैठने वाले सदस्यों को भी व्यवस्थापन के कार्य में भाग लेने का पर्याप्त अवसर मिल जाता है। द्वितीय, समितियों में विधेयकों पर निष्पक्षता के साथ सूक्ष्म विचार होता है, ऐसी सूक्ष्मता के साथ विचार करना संसद में कदादि सम्भव नहीं है। तृतीय, समितियों द्वारा सदन का पर्याप्त समय बच जाता है। समितियाँ एक प्रकार से सदन की आँख, कान, हाथ और मस्तिष्क हैं। चतुर्थ, समितियों में सदस्य अपनी दलगत आस्थाओं के आधार पर मतदान नहीं करते हैं। पंचम, समितियों में सदस्यगण निर्वाध रूप से और अपनी अन्तरात्मा के अनुसार समस्याओं के मूल्यांकन के आधार पर और दलगत निर्देश की चिन्ता किये बिना मतदान करते हैं। हरमन फाइनर के अनुसार, "हाल में जो समितियों का प्रादुर्भाव हुआ है उसका कारण उन्नीसवीं या बीसवीं शताब्दी की व्यवस्थापन कार्य की वृद्धि है। आधुनिक सरकार के कर्तव्यों की व्यापकता के कारण समितियों में होने वाली कार्यवाही को सदन में किये जाने में उससे अधिक समय लगेगा। समिति प्रणाली का मुख्य उद्देश्य अन्य संस्थाओं व अन्य समयों के लिए कार्य हटाकर लोकसदन के कार्यभार की अधिकता को कम करना है।"² संक्षेप में, समिति-व्यवस्था द्वारा सदन का समय बच जाता है और उसको विशेषज्ञों का परामर्श भी प्राप्त हो जाता है।

कौल तथा शकधर के अनुसार, "संसद अपना बहुत-सा कार्य समितियों के माध्यम से करती है। इन समितियों को कार्य की कुछ ऐसी विशेष मद्दों को निपटाने के लिए नियुक्त किया जाता है जिसके लिए विशेषज्ञों द्वारा या ब्यौरेवार विचार करने की आवश्यकता है।"² भारत में समितियों की व्यवस्था मॉण्टेग्यू-चेम्सफोर्ड सुधारों के परिणामस्वरूप शुरू हुई थी। लेकिन उन दिनों की समितियाँ सरकार के निर्णय तथा उसके हस्तक्षेप से स्वतन्त्र नहीं थी। उन्हें कोई शक्तियाँ या विशेष-पाधिकार प्राप्त नहीं थे। नये संविधान के लागू होने के बाद केन्द्रीय विधान-मण्डल की स्थिति विलकुल बदल गयी और समितियों की व्यवस्था में भी बहुत अधिक परिवर्तन आया। वस्तुतः अब तो संसदीय समितियाँ संसद का लघुरूप ही बन गयी हैं। संसद के दोनों सदनों में समिति व्यवस्था कुछ मामलों के छोड़कर एक जैसी है। उनकी नियुक्ति, कार्यकाल, कृत्य और कार्यवाही चलाने की

¹ इण्डिया टुडे, 31 दिसम्बर, 1989, पृ० 62।

² कौल तथा शकधर 'संसदीय प्रणाली तथा व्यवहार, पृ० 696।

Lata Agarwal
Sanjay *Sudhakar*

प्रक्रिया लगभग एकसमान है। यह प्रक्रिया संविधान के अनुच्छेद 118(1) के अन्तर्गत दोनों सदनों द्वारा बनाये गये नियमों के उपबन्धों द्वारा विनियमित होती है।

सामान्यतः ससदीय समितियाँ दो प्रकार की होती हैं—स्थायी समितियाँ तथा तदर्थ समितियाँ। स्थायी समितियों का निर्वाचन या नियुक्ति प्रतिवर्ष या आपेक्षिक रूप में की जाती है तथा इनका कार्य लगभग अगवरन रूप से चलता रहता है। तदर्थ समितियों की नियुक्ति आवश्यकतानुसार तदर्थ आधार पर की जाती है तथा जैसे ही उनको सौंपा गया काम समाप्त हो जाता है और प्रतिवेदन प्रस्तुत कर दिया जाता है, वे समाप्त हो जाती हैं।

प्रमुख स्थायी समितियाँ हैं :

- (1) कार्य मन्त्रणा समिति,
- (2) गैर-सरकारी सदस्यों के विधेयकों तथा संकल्पों सम्बन्धी समिति,
- (3) याचिका समिति,
- (4) लोक लेखा समिति,
- (5) प्राक्कलन समिति,
- (6) विधेयपाधिकार समिति,
- (7) अधीनस्थ विधान समिति,
- (8) सरकारी उपक्रम समिति,
- (9) सरकारी आश्वासनों सम्बन्धी समिति,
- (10) सदन में अनुपस्थित रहने वाले सदस्यों सम्बन्धी समिति,
- (11) नियम समिति,
- (12) अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के कल्याण सम्बन्धी समिति,
- (13) ग्रन्थालय समिति,
- (14) सामान्य प्रयोजन समिति,
- (15) आवास समिति,
- (16) लाभ के पदों सम्बन्धी सयुक्त समिति।

(1) कार्य मन्त्रणा समिति (Business Advisory Committee)—इस समिति में पन्द्रह सदस्य होते हैं। इसका सभापति स्वयं अध्यक्ष होता है। सदस्यों के नाम-निर्देशन अध्यक्ष करता है। कार्य-मन्त्रणा समिति का गठन जन-निर्वाचन के बाद ही लोकसभा के गठन के बाद किया जाता है। इस समिति का कार्यकाल निश्चित नहीं है। अन्य समितियों की भाँति यह समिति उस समय तक कार्य करती है जब तक कि नयी समिति नाम-निर्दिष्ट नहीं की जाती। व्यवहार में प्रतिवर्ष मई में नयी समिति गठित की जाती है। वर्ष के मध्य में भी रिक्त स्थानों की पूर्ति की जाती है परन्तु ऐसे सदस्य समिति के अवशेष कार्यकाल तक ही कार्य कर पाते हैं। इस समिति को यथागम्भव अधिक प्रतिनिधि रूप देने के लिए कुछ प्रमुख सदस्यों को चुन लिया जाता है, जो किसी दल से सम्बद्ध न हों और प्रतिपक्षी दलों के कतिपय ऐसे गुटों के सदस्य चुने जाते हैं, जिन्हें इस समिति में प्रतिनिधित्व न मिला हो। इस समिति का कार्य सरकारी विधेयकों का समय निश्चित करने हेतु सिफारिश करना है। पायली के अनुसार, “इसका काम कार्य-सारणी बनाना तथा सदन के कार्य को भली-भाँति विनियमित करना है।” समिति को यह बताने की शक्ति है कि प्रस्तावित कार्यक्रम में विधेयक के विभिन्न प्रक्रम या अन्य कार्य किन-किन समयों में पूरे होने चाहिए। यह समिति ऐसे अन्य कार्य भी करती है, जो कि समय-समय पर अध्यक्ष द्वारा उसे सौंपे जाते हैं। विधेयक, बजट, राष्ट्रपति का अभिभाषण, अनुदान की मांगें, आदि प्रश्नों पर भी समिति विचार

करती है। सच तो यह है कि वर्तमान में यह परम्परा बन गयी है कि सरकार के समय में सभा में जितना भी कार्य किया जाता हो वह सब समय निश्चित करने के लिए 'कार्य-मन्त्रणा समिति' के सामने रख दिया जाता है। इस समिति के कार्यवृत्त को गोपनीय माना जाता है और उसे सभापटल पर नहीं रखा जाता। कई बार इस समिति ने प्रक्रिया सम्बन्धी विषयों पर भी विचार किया है।

(2) गैर-सरकारी सदस्यों के विधेयको तथा संकल्पों सम्बन्धी समिति (The Committee on Private Members Bills and Resolutions)—इस समिति में पन्द्रह सदस्य होते हैं। इस समिति का मुख्य कार्य अशासकीय सदस्यों द्वारा पुनः स्थापित किये गये विधेयको की जाँच करना, उनको श्रेणीबद्ध करना, उनके द्वारा रखे गये संकल्पों पर विचार करना और तदनुसार सिफारिश करना है। इस समिति में उपाध्यक्ष को अवश्य लिला जाता है। इस बात का भी ध्यान रखा जाता है कि इसमें सदन की सभी विचारधाराओं के प्रतिनिधि आयें। इस समिति का कार्य-काल एक वर्ष है जो प्रत्येक वर्ष एक मई को प्रारम्भ होता है और अगले वर्ष 30 अप्रैल को समाप्त होता है। यह समिति अशासकीय सदस्यों के विधेयको तथा संकल्पों के लिए समय नियत करती है। इस समिति के द्वारा सविधान में सशोधन करने वाले गैर-सरकारी सदस्यों के विधेयको की जाँच की जाती है। समिति की सिफारिशों उसकी रिपोर्ट में रहती हैं जो उसके सभापति द्वारा या उसकी अनुपस्थिति में, किसी अन्य सदस्य द्वारा, सभा को पेश की जाती है। समिति की रिपोर्ट का अनुमोदन सभापति करता है।

(3) याचिका समिति (The Committee on Petition)—लोकसभा का अध्यक्ष 'याचिका समिति' का नाम निर्देशन करता है। इस समिति का कार्यकाल एक वर्ष है। इस समिति में कम-से-कम 15 सदस्य होते हैं। इनका नाम-निर्देशन सभा में विभिन्न दलों तथा समूहों की सख्या के अनुपात में किया जाता है। यह समिति बहुत पुरानी समिति है तथा इसका प्रादुर्भाव सन् 1921 से माना जाता है। यह समिति प्रत्येक याचिका की जाँच करती है, जो लोकसभा में पेश किये जाने के बाद उसे सुनी गयी मानी जाती है। समिति का यह कर्तव्य है कि याचिकाओं में की गयी विशिष्ट शिकायतों के सम्बन्ध में सभा को रिपोर्ट दे और उससे पहले ऐसा साक्ष्य ले जैसा कि उचित समझे। समिति यह भी निर्देश दे सकती है कि याचिका पूरी की पूरी, या उसका सार, सभा के सभी सदस्यों में परिचालित की जाये। समिति की बैठक में किसी अन्य व्यक्ति को आने नहीं दिया जाता। यदि समिति यह महसूस करे कि समिति के सदस्यों के अतिरिक्त कोई अन्य सदस्य अपने विशेष ज्ञान के कारण समिति की सहायता कर सकता है तो उस सदस्य को सभापति के आदेश के अनुसार समिति की बैठक में बुलाया जा सकता है। जब समिति की रिपोर्ट सभा को पेश कर दी जाये तो उसकी प्रतियाँ, समिति द्वारा की गयी सिफारिशों के विषयों से सम्बद्ध मन्त्रालय को भेज दी जाती हैं। मन्त्रालयों से कहा जाता है कि वे ऐसे विवरण दें, जिनमें बताया गया हो कि उन्होंने समिति की सिफारिशों पर क्या कार्यवाही की है या क्या कार्यवाही करने का विचार है। इस प्रकार जो जानकारी प्राप्त होती है, वह एक शापन के रूप में समिति के सामने रख दी जाती है। समिति मन्त्रालयों से प्राप्त तथ्यों का अध्ययन करती है और उनके सम्बन्ध में उपचारस्वरूप की जाने वाली कार्यवाहियों का सुझाव देती है।

(4) लोक-लेखा समिति (The Public Accounts Committee)—'लोक-लेखा समिति' का मुख्य काम है विनियोग लेखों की जाँच करना, जिसमें भारत सरकार के खर्चों के लिए संसद द्वारा अनदत्त राशियों का विनियोग दिखाया जाता है। इसके साथ ही भारत सरकार के वार्षिक वित्तीय लेखे और सभा के सामने रखे गये ऐसे अन्य लेखों की परीक्षा करना समिति का काम है, जिनकी परीक्षा करना समिति उचित समझे। भारत के नियन्त्रक महालेखा परीक्षक के प्रतिवेदन

की जाँच करते समय समिति को इन बानों का निश्चय करना होता है कि (क) लेखों में जिस राशि का विवरण दिखाया गया है वह वैधानिक रीति में उपलब्ध थी तथा जिस सेवा या प्रयोजन के लिए वह व्यय की गयी है, उनके लिए वह निर्धारित थी। (ख) जिस प्राधिकारी ने व्यय का नियन्त्रण किया है वह उसके अधिकारों के अनुरूप है। (ग) प्रत्येक पुनर्विनियोग इस विषय पर सक्षम अधिकारी द्वारा बनाये गये नियमों के अनुकूल किया गया है। (घ) समिति सामान्यतः उन मामलों की भी जाँच करती है जिनमें घाटा होता है या वित्तीय अनियमितताएँ पायी जाती हैं या जहाँ खर्चों में कोई लाभ नहीं होता। घाटे या अपव्यय का कोई मामला जब भी उसके समक्ष लाया जाता है तभी सम्बद्ध मन्त्रालय विभाग में पूछा जाता है कि घाटे या अपव्यय की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए उम्मेद क्या कार्यवाही की है ?

‘लोक-लेखा समिति’ में अधिकाधिक 15 सदस्य होते हैं जिन्हें सभा प्रतिवर्ष अपने सदस्यों में से आनुपातिक प्रतिनिधित्व के सिद्धान्त के अनुसार एकल सक्रमणीय मत के माध्यम से चुनती है। कोई मन्त्री इस समिति का सदस्य नहीं चुना जाता और यदि कोई सदस्य समिति का सदस्य निर्वाचित होने के बाद मन्त्री नियुक्त हो जाता है, तो उस नियुक्ति की तिथि में वह समिति का सदस्य नहीं रहता। सन् 1954-55 में राज्यसभा के 7 सदस्यों को भी ‘लोक-लेखा समिति’ में लिया जा रहा है। समिति के सदस्यों का कार्यकाल एक वर्ष से अधिक नहीं हो सकता। समिति का कार्यकाल समाप्त होने में पहले, प्रत्येक वर्ष नयी समिति का निर्वाचन किया जाता है। ‘लोक-लेखा समिति’ का सभापति अध्यक्ष द्वारा समिति के सदस्यों में से नियुक्त किया जाता है।

इस समिति को आरम्भ से ही सम्मान दिया गया है और अधिकांश मामलों में इसकी सिफारिशें लागू की गयी हैं। समिति की सिफारिशों ने देश के वित्तीय प्रशासन को सुधारने में बहुत अधिक योगदान दिया है। विगत वर्षों में इस समिति का प्रभाव कार्यपालिका पर और भी अधिक पड़ा है। इसकी सिफारिशों या टिप्पणियों के आधार पर सरकार को कई मामलों में जाँच कार्य निष्पादन समीक्षा करनी पड़ी, वित्तीय अनियमितता और जालसाजी के कई मामलों में जाँच करानी पड़ी, कई स्वायत्तशासी निकायों के कार्यकरण में सुधार करना पड़ा, कई मामलों में प्रक्रिया सरल बनानी पड़ी और वित्तीय नियन्त्रण कठोर करना पड़ा। इस समिति ने विगत 40 वर्षों में 600 से भी अधिक प्रतिवेदन प्रस्तुत किये हैं। समिति के प्रतिवेदनों का समाचारपत्रों द्वारा प्रचार किया जाता है।

‘लोक-लेखा-समिति’ में सभी दलों के सदस्य होते हैं किन्तु इस समिति ने सदा एक मत से प्रतिवेदन प्रस्तुत किये हैं तथा सभी मामलों पर निष्पक्षता में विचार किया है। प्रो० हीरेन मुर्कजी के अनुसार, ‘समिति द्वारा व्यय तथा प्रशासनिक त्रुटियों की जाँच-पड़ताल का काफी प्रभाव पड़ता है तथा इसमें सरकारी विभागों में अकार्यकुशलता एवं लापरवाही जैसे दोष नहीं आ पाते। सरकारी धनराशि को खर्च करते समय प्रशासन सावधानी बरतता है तथा प्रशासनिक कार्यवाही में कार्य-कुशलता बनी रहती है।’¹

(5) प्राक्कलन समिति (The Estimates Committee)—लोकसभा प्राक्कलनों पर काफी लम्बे समय तक विचार करती है किन्तु समयभाव के कारण यह प्राक्कलनों के तकनीकी पहलुओं पर विचार नहीं कर पाती। अतः इस हेतु लोकसभा ने एक ‘समिति’ बनायी है जिसे ‘प्राक्कलन समिति’ कहते हैं। ‘प्राक्कलन समिति’ के प्रमुख कृत्य इस प्रकार हैं

- (1) समिति ऐसे प्राक्कलनों की जाँच करती है जिनकी जाँच करना वह उचित समझे या जो सभा या अध्यक्ष द्वारा विशेष रूप से जाँच के लिए सौंपे गये हों।

¹ हीरेन मुर्कजी : ‘लोक-लेखा समिति’; शकधर : संविधान और संसद, 1976, पृ० 266।

- (ii) अनुमानों में अन्तर्निहित नीति के अनुकूल किसी प्रकार की मितव्ययता, सगठन में सुधार अथवा प्रशासन में सुधार सम्भव है, इस पर समिति अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है।
- (iii) समिति प्रशासन में मितव्ययता लाने के लिए तथा उसकी कार्यक्षमता बढ़ाने के लिए वैकल्पिक नीतियाँ सुझाती है।
- (iv) समिति यह भी निश्चित करती है कि अनुमानों में निहित नीति की सीमा के अन्तर्गत धन का समुचित वितरण किया गया अथवा नहीं?
- (v) यह सुझाव देना भी समिति का कार्य है कि संसद के समक्ष अनुमानों को किस प्रकार प्रस्तुत किया जाय?

समिति प्रत्येक वर्ष अपने कार्यकारण के प्रारम्भ में किसी मन्त्रालय या मन्त्रालयों या सरकारी उपक्रमों के प्राक्कलनों के किसी अंश से सम्बन्धित विषय अगले वर्ष में जाँच करने के लिए चुन लेती है। समिति के लिए यह आवश्यक नहीं कि किसी एक वर्ष के सारे प्राक्कलनों की जाँच करे। समिति प्रत्येक वर्ष तीन या चार मन्त्रालयों को चुन लेती है और ज्यों-ज्यों उसकी जाँच पूरी होती रहती है, वह अपनी रिपोर्ट लोकसभा में पेश करती है। जाँच के लिए प्राक्कलनों का चुनाव इस सिद्धान्त के आधार पर किया जाता है कि सभी मन्त्रालयों के महत्वपूर्ण प्राक्कलन प्रत्येक लोकसभा की अवधि में कम-से-कम एक बार समिति के सामने आ जायें।

‘प्राक्कलन समिति’ में तीस सदस्य होते हैं, जिनका चुनाव लोकसभा के सदस्यों में से प्रति वर्ष सानुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के अनुसार एकल सक्रमणीय मत के माध्यम से होता है। यह परम्परा बन गयी है कि विभिन्न दल और समूह समिति के सदस्यों के रूप में अपने सदस्यों का नाम-निर्देशन करते समय इस बात का ध्यान रखते हैं कि जहाँ तक सम्भव हो एक तिहाई सदस्य प्रतिवर्ष सेवा में निवृत्त हो जायें और दो तिहाई सदस्य फिर से समिति के सदस्य चुने जायें। इस परम्परा से सदस्यों के अनुभवों का लाभ उठाया जा सकता है। यहाँ भी परम्परा है कि किसी मंत्री को समिति का सदस्य नहीं चुना जाता। विगत 40 वर्षों की अवधि में ‘प्राक्कलन समिति’ ने 600 से अधिक प्रतिवेदन प्रस्तुत किये हैं। इन समितियों ने लगभग सभी महत्वपूर्ण मन्त्रालयों तथा विभागों के कार्यों की छानबीन की है। इनमें अपने प्रतिवेदनों में अपना काम प्राक्कलनों और व्यय की जाँच तक ही सीमित नहीं रखा। इसने मितव्ययता और कार्यकुशलता से सम्बन्धित संठगनात्मक मामलों पर भी विचार किया है। समिति के प्रतिवेदनों का विभिन्न मन्त्रालयों एवं विभागों के सगठन और कार्यकरण पर काफी प्रभाव पड़ा है। सरकार ने समिति के आग्रह पर अपनी नीतियों और कार्यक्रमों में अनेक परिवर्तन किये हैं। समिति के सुझाव और टिप्पणियाँ खर्चों को विनियमित करने और भविष्य के लिए प्रस्ताव और योजनाएँ बनाने के मामले में लाभप्रद मार्गदर्शक सिद्ध हुई हैं। समिति के समक्ष उपस्थित होने वाले अनेक सरकारी अधिकारियों ने इस बात को स्वीकार किया है कि समिति से हुए विचार-विमर्श उपयोगी रहे हैं और इससे उन्हें बहुत लाभ हुआ है।

(6) विशेषाधिकार समिति (The Committee on Privileges) — संसद के प्रत्येक सदन को गामूहिक रूप से और उसके सदस्यों को व्यक्तिगत रूप से कुछ विशेषाधिकार तथा उत्तुक्तियाँ प्राप्त हैं। इन विशेषाधिकारों का उद्देश्य सभा, उसकी समितियों तथा सदस्यों की स्वतन्त्रता, प्राधिकार और गरिमा की रक्षा करना है। विशेषाधिकार से सम्बन्धित विषय पर विचार का प्रश्न विशेषाधिकार समिति को सौंपा जाता है। नयी लोकसभा के प्रारम्भ में और उसके बाद समर्थ-समर्थ पर अध्यक्ष समिति का नाम-निर्देशन करता है। इस समिति में अधिकाधिक 15 सदस्य

होते हैं। समिति का गठन करते समय अध्यक्ष विभिन्न दलों तथा समूहों को उनकी सहायता के अनुपात में प्रतिनिधित्व देता है। सदन के नेता तथा कानून-मन्त्री को सामान्यतया समिति में शामिल किया जाता है। यदि उपाध्यक्ष समिति का सदस्य हो तो वह उसके सभापति के रूप में काम करता है।

सामान्यतया विशेषाधिकार के लगभग सभी प्रश्नों को सदन समिति को सौंप देती है और अपना निर्णय तभी करती है जब समिति की रिपोर्ट सभा में पेश हो जाय। अध्यक्ष अपने आप भी विशेषाधिकार के किसी प्रश्न को समिति को सौंप सकता है जिससे वह उसकी जाँच व समीक्षा कर सके और रिपोर्ट दे सके। समिति का यह कर्तव्य है कि उसे विशेषाधिकार का जो प्रश्न सौंपा जाय, वह उसकी जाँच करे, प्रत्येक मामले के तथ्य के सम्बन्ध में यह निर्णय करे कि विशेषाधिकार भंग हुआ है या नहीं। समिति को यह भी बताना पड़ता है कि किस प्रकार का विशेषाधिकार भंग हुआ और किन परिस्थितियों के कारण ऐसा हुआ है। अध्यक्ष के अनुरोध पर समिति सभा के विशेषाधिकारों में सम्बन्धित प्रक्रिया के प्रश्नों पर भी विचार करती है। समिति को व्यक्तियों को बुलाने और कागज तथा अभिलेखों के मँगाने की भी शक्ति प्राप्त है।

(7) अधीनस्थ विधान समिति (The Committee on Subordinate Legislation)—लोककल्याणकारी राज्य में अधीनस्थ विधान एक आवश्यकता बन गया है। संसद किसी कानून में मोटे तौर पर मिद्धान्त निर्धारित कर देती है तथा कार्यपालिका उन सिद्धान्तों के अनुसार औपचारिक और प्रक्रिया सम्बन्धी न्यौरा तैयार करती है, जो नियमों तथा विनियमों के रूप में होती है। इसे 'अधीनस्थ विधान' कहते हैं जिस पर नियन्त्रण रखना आवश्यक है। लोकसभा अपनी 'अधीनस्थ विधान समिति' के माध्यम से यह नियन्त्रण रखती है। समिति का मुख्य कार्य इस बात की जाँच करना और सभा को रिपोर्ट देना है कि नियम, विनियम, उपनियम, आदेश बनाने की संविधान द्वारा प्रदत्त या सदन द्वारा प्रत्यागित शक्तियों का प्रयोग उचित ढंग से प्रत्यायोजन की सीमाओं में किया जा रहा है या नहीं। व्यवहार में यह समिति भारत सरकार या किसी अन्य अधीनस्थ अधिकारी द्वारा बनाये गये सभी आदेशों की समीक्षा करती है, जो गजट में प्रकाशित किये गये हों। यह समिति राज्य सरकारों द्वारा बनाये गये आदेशों की समीक्षा नहीं करती। इस समिति में 15 सदस्य होते हैं जिनका नाम-निर्देशन अध्यक्ष करता है। विभिन्न दलों में से सदस्यों का नाम-निर्देशन करते समय अध्यक्ष उन सदस्यों को प्राथमिकता देता है जिन्हें कानून का ज्ञान तथा अनुभव होता है। समिति का कार्यकाल उसकी नियुक्ति की तिथि से एक वर्ष तक होता है। समिति का पुनर्गठन सामान्यतया प्रत्येक वर्ष में मई मास के अन्त में किया जाता है। विधि आयोग ने समिति की प्रशंसा करते हुए कहा है कि "इसमें कोई सन्देह नहीं कि समिति ने बहुत अच्छा काम किया है और कर रही है और वह 'अधीनस्थ विधान' पर नियन्त्रण रखती है।" सेसिल कार के अनुसार, "समिति का काम बहुत उत्साहपूर्ण रहा है और वह एक स्वतन्त्र संस्था के रूप में काम कर रही है।"

(8) सरकारी उपक्रम समिति (The Committee on Public Undertaking)—सरकारी उपक्रमों पर सदन का समुचित नियन्त्रण रखने के प्रश्न पर पहली बार 1953 में लोकसभा में चर्चा की गयी। यह सुझाव दिया गया कि विभिन्न श्रेणियों के सरकारी निगमों, कम्पनियों तथा संस्थाओं के मामलों की जाँच करने के लिए एक अलग संसदीय समिति बनायी जाय। 24 नवम्बर, 1961 को सरकार ने राज्य के उपक्रमों सम्बन्धी एक संयुक्त समिति की नियुक्ति का फैसला किया। 1 मई, 1964 को 'सरकारी उपक्रम समिति' गठित की गयी। समिति में अधिकाधिक 10 सदस्य होते हैं जिनका चुनाव लोकसभा अपने सदस्यों में से सानुपातिक प्रतिनिधित्व

के सिद्धान्त के अनुसार एकल सक्रमणीय मत के माध्यम से करती है। कोई मन्त्री समिति का सदस्य नहीं चुना जाता है। समिति के सभापति की नियुक्ति अध्यक्ष द्वारा समिति के सदस्यों में से की जाती है। इसी रीति से चुने गये राज्यसभा के 5 सदस्य भी समिति में लिये जाते हैं। इस प्रकार समिति में कुल 15 सदस्य हो जाते हैं। समिति के मुख्य कार्य हैं—(1) ऐसे सरकारी उपक्रमों की रिपोर्टें तथा लेखों की जाँच करना जो विशेष रूप से समिति को इस प्रयोजन के लिए सौंपे गये हों, (2) सरकारी उपक्रमों के सम्बन्ध में नियन्त्रक तथा महालेखा परीक्षक की रिपोर्टें पर विचार करना, (3) सरकारी उपक्रम की स्वायत्तता तथा कार्यकुशलता के सन्दर्भ में इस बात की जाँच करना कि सरकारी उपक्रमों का प्रबन्ध स्वस्थ व्यावहारिक सिद्धान्तों तथा बुद्धिमत्तापूर्ण व्यावसायिक व्यवहार के अनुसार किया जा रहा है या नहीं।

यह एक स्थायी समिति है फिर भी इसका गठन हर वर्ष किया जाता है। प्रत्येक नयी समिति प्रत्येक वर्ष जाँच के लिए 8 से 10 तक उपक्रम चुनती है और इस चयन में ऐसे विषयों को ध्यान में रखती है जिन पर संसद में गम्भीर चर्चा हुई। केन्द्रीय सरकार के 125 उपक्रमों में से समिति ने अब तक 55 उपक्रमों के बारे में एक बार से अधिक जाँच की है तथा अपनी रिपोर्टें दी हैं।

(9) सरकारी आश्वासनों सम्बन्धी समिति (The Committee on Government Assurances)—मन्त्री समय-समय पर संसद में आश्वासन, प्रक्रियाएँ तथा वचन देते रहते हैं। इन आश्वासनों का उचित समय में पालन करवाने हेतु लोकसभा ने सरकारी आश्वासनों के सम्बन्ध में एक समिति का गठन किया है, जिसे 'सरकारी आश्वासनों सम्बन्धी समिति' कहा जाता है। इस समिति में अधिकाधिक 15 सदस्य होते हैं, जिनका नाम-निर्देशन अध्यक्ष करता है। समिति के सदस्यों की पदावधि अधिकाधिक एक वर्ष होती है। समिति उन आश्वासनों, प्रतिज्ञाओं और वचनों की सवीक्षा करती है, जो मन्त्रीगण समय-समय पर सभा में प्रश्नोत्तर काल के दौरान या विधेयकों, संकल्पों, प्रस्तावों आदि पर चर्चा के दौरान देते हैं। हाल ही में समिति ने यह देखा कि सम्बन्धित आश्वासनों के निवटाने के मामले में स्थिति काफी विगड़ गयी है। समिति ने कहा है कि जिन आश्वासनों को पूरा नहीं किया गया है, उनकी क्रियान्विति में विलम्ब के कारण उनका महत्व कम हो जाता है। इसलिए समिति ने अपने नियम में यह परिवर्तन कर दिया कि आश्वासन के परिपालन में सरकार ने जो कार्यवाही की हो, उसके विवरण मन्त्री द्वारा सभापटल पर रखे जायें। ऐसे भी उदाहरण हुए हैं, जब समिति ने सम्बन्ध मन्त्रालय के अधिकारियों से कहा है कि वे समिति के सामने उपस्थित होकर कुछ आश्वासनों के परिपालन के सम्बन्ध में सरकार द्वारा की गयी कार्यवाही के विषय में साक्ष्य दें।

(10) सदन में अनुपस्थित रहने वाले सदस्यों सम्बन्धी समिति (The Committee on the absence of Members from Sitzings of the House)—सदस्यों की अनुपस्थिति की अनुमति के प्रार्थना-पत्रों और तत्सम्बन्धी विषयों पर विचार करने के लिए एक समिति बनायी गयी है जिसे 'सभा में बैठकों से सदस्यों की अनुपस्थिति सम्बन्धी समिति' कहा जाता है। इस समिति में 15 सदस्य होते हैं जिनका नाम-निर्देशन अध्यक्ष करता है। इस समिति के मुख्य कार्य हैं—(i) सभा की बैठकों से अनुपस्थित सदस्यों से प्राप्त सभी प्रार्थना-पत्रों पर विचार करना; और (ii) प्रत्येक ऐसे मामले की छानबीन करना जहाँ कोई सदस्य बिना अनुमति के सभा की सारी बैठकों से 60 दिन या अधिक समय तक लगातार अनुपस्थित रहा हो और यह रिपोर्ट देना कि क्या इस अनुपस्थिति को क्षमा कर दिया जाय या कि उस मामले की परिस्थितियों में यह उचित है कि सभा उस सदस्य के स्थान के रिक्त होने की घोषणा कर दे।

(11) नियम समिति (The Rules Committee)—‘नियम समिति’ का नाम-निर्देशन अध्यक्ष करता है और उसके 15 सदस्य होते हैं। अध्यक्ष पदेन इस समिति का सभापति होता है। उपाध्यक्ष, सदन नेता और सभा में सभापति तालिका के सदस्य, सामान्यतया इस समिति के सदस्य के रूप में नाम-निर्देशित किये जाते हैं। समिति के सदस्यों के अतिरिक्त अन्य सदस्यों को भी समिति की विशेष बैठकों में आमन्त्रित किया जा सकता है। इस समिति का कार्य सभा की प्रक्रिया तथा उसके कार्य-संचालन के विषयों पर विचार करना और नियमों में आवश्यक संशोधन या वृद्धि करने की सिफारिश करना है। नियमों में संशोधन तथा वृद्धि की सभी प्रस्तापनाओं पर पहले सचिवालय विचार करता है और उसके बाद सभापति के अनुमान में उन्हें समिति के सामने आपनो के रूप में रखा जाता है। समिति की सिफारिशें रिपोर्ट के रूप में सभापदन पर रखी जाती हैं।

(12) अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित जनजातियों के कल्याण सम्बन्धी समिति—इसमें दोनों सदनों के सदस्य शामिल हैं। यह अनुसूचित जाति एवं जनजातियों के कल्याण में सम्बन्धित उन सभी मामलों पर विचार करती है जो केन्द्रीय सरकार के अधिनियम क्षेत्र में आते हैं और उस बात पर गजर रखती है कि इन वर्गों से सम्बन्धित सर्वप्रधानिक स्थापनाओं का उचित क्रियान्वयन किया जाये।

(13) ग्रन्थालय समिति—ग्रन्थालय समिति, जिसमें दोनों सदनों के सदस्य शामिल होते हैं, सदन के ग्रन्थालय में सम्बन्धित मामलों पर विचार करती है।

(14) सामान्य प्रयोजन समिति—यह समिति सभा के कार्यों सम्बन्धी ऐसे मामलों पर विचार करती है जो किसी अन्य संसदीय समिति के यत्नोचित अधिकार क्षेत्र में नहीं आते और अध्यक्ष/सभापति को सलाह देती है।

(15) आवास समिति—यह समिति सदस्यों के लिए आवास और अन्य सुविधाओं की व्यवस्था करती है।

(16) लाभ के पदों सम्बन्धी संयुक्त-समिति—यह समिति लाभ के पदों सम्बन्धी नियन्त्रण रखने का कार्य करती है।

तदर्थ समितियाँ—ऐसी समितियाँ को मोटे तौर पर दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है—(क) ऐसी समितियाँ जिन्हें विशिष्ट विषयों पर विचार करने तथा अपना प्रतिवेदन देने हेतु दोनों सदनों द्वारा अथवा अध्यक्ष/सभापति द्वारा समय-समय पर तत्सम्बन्धी प्रस्ताव पारित करके गठित किया जाता है (उदाहरण के तौर पर राष्ट्रपति के अभिभाषण के समय कतिपय सदस्यों के आचरण सम्बन्धी समिति, पंचवर्षीय योजनाओं के प्रारूप सम्बन्धी समिति आदि) और (ख) विधेयकों सम्बन्धी प्रवर अथवा संयुक्त समितियाँ, जो विशिष्ट विधेयकों पर विचार करने तथा उन पर प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए नियुक्त की जाती हैं। ये समितियाँ अन्य तदर्थ समितियों से भिन्न हैं क्योंकि ये विधेयकों के बारे में होती हैं और इनमें अपनायी जाने वाली प्रक्रिया प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों और अध्यक्ष/सभापति द्वारा दिये गये निर्देशों से निर्धारित होती है।

भारत में संसदीय समितियों की स्थिति (Position of the Committees in India)

भूतपूर्व सदन सदस्य एस० एस० कोठारी के अनुसार, “समितियाँ सामान्यतया सामंजस्यपूर्ण ढंग से कार्य करती हैं और उनका उद्देश्य समान होता है। अपनी कार्यविधि में किये जाने वाले विभिन्न उपक्रमों के अध्ययन के दौरों के दौरान सदस्यों में मित्रता की भावना उत्पन्न होती है। उक्त भावना से न केवल समिति को कार्य करने में सहायता प्राप्त होती है बल्कि सदन में चर्चा के दौरान पैदा हुई कटुता कम होती है।” ‘प्राक्कलन समिति’ के सभापति श्री सिन्हा के अनुसार, “समिति की रिपोर्टों में महत्वपूर्ण प्रामाणिक जानकारी होने की वजह से जनसाधारण और विद्वत्जन दोनों के लिए ही रिपोर्टें बहुत शैक्षणिक महत्व की हैं।” ‘सरकारी उपक्रम समिति’

के सभापति श्री शर्मा के अनुसार, "समिति के सुझावों और सिफारिशों को प्रबन्ध वर्ग ने बहुत हद तक स्वीकार ही नहीं कर लिया है अपितु संसद और इसके जरिये जनता के प्रति इन उपक्रमों के उच्च पदाधिकारियों के बीच दायित्व की भावना भी जाग्रत हुई है।"

भारत में संसदीय समितियों ने सफलतापूर्वक कार्य करके संसदीय कार्य को सरल, दक्ष तथा सुगम बनाया है। ये समितियाँ संसद के विवेचन में दक्षता तथा विशेष अनुभवों का समावेश करने में सहायक हुई हैं। संसदीय समितियों द्वारा की जाने वाली जाँच और आलोचना के भय से अधिकारी गलती होने के भय से अनुचित निर्णय लेने से घबराते हैं। 'लोक-लेखा समिति' और 'प्राक्-तन्त्र समिति' ने अनेक ठोस कार्य किये हैं। सरकार ने समितियों के प्रतिवेदनो का समुचित आदर किया है और उनके सुझावों के क्रियान्वयन हेतु लगातार कदम उठाये हैं।

भारतीय संसद में कानून बनाने की प्रक्रिया (The Law-making Process in the Parliament)

संसद का महत्वपूर्ण कार्य कानून बनाना है। विधान सम्बन्धी सभी प्रस्ताव विधेयकों के रूप में संसद के सामने आने चाहिए। प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होते हैं—पहले वाचन से अभिप्राय है—विधेयक को पेश करने की अनुमति का प्रस्ताव, जिसके पास होने पर विधेयक पेश किया जाता है अथवा विधेयक का पास किया जाना, जो कि पहले ही गजट में प्रकाशित किया जा चुका हो। दूसरे वाचन में विधेयक के सिद्धान्तों और उसके उपबन्धों पर समान रूप से चर्चा की जाती है और तीसरे वाचन में इस प्रस्ताव की चर्चा होती है कि विधेयक को पास किया जाये।

विधेयकों का वर्गीकरण—विधेयक दो प्रकार के होते हैं—सरकारी विधेयक और गैर-सरकारी विधेयक। यह वर्गीकरण इस बात पर आधारित है कि उन्हें किसी मन्त्री ने पेश किया है या किसी गैर-सरकारी सदस्य ने। सरकारी विधेयक दो प्रकार के होते हैं—धन विधेयक और साधारण विधेयक। धन तथा वित्तीय विधेयकों के कुछ विशेष पहलू होते हैं अतः उनके निर्माण की प्रक्रिया साधारण विधेयकों की निर्माण प्रक्रिया से भिन्न होती है।

धन विधेयक—साधारणतया आय-व्यय से सम्बन्धित सभी विधेयक धन विधेयक कहे जाते हैं। संविधान के अनुच्छेद 110 में धन विधेयक की परिभाषा दी गयी है। इस अनुच्छेद के अनुसार यदि किसी विधेयक में निम्नलिखित विषयों में से अथवा किसी से सम्बन्ध रखने वाले उपबन्ध हो तो वह धन अथवा वित्त विधेयक कहलायेगा :

- (क) किसी कर का आरोपण, उत्पादन, परिहार, परिवर्तन या विनियमन;
- (ख) भारत सरकार द्वारा धन उधार लेने का अथवा कोई प्रत्याभूति देने का विनियमन अथवा भारत सरकार द्वारा लिये गये अथवा लिये जाने वाले किसी वित्तीय आधारी से सम्बद्ध विधि का संशोधन;
- (ग) भारत की संचित निधि अथवा आकस्मिक निधि की अभिरक्षा, ऐसी किसी निधि में धन डालना अथवा उसमें से धन निकालना;
- (घ) भारत की संचित निधि में धन का विनियोग;
- (ङ) किसी व्यय को भारत की संचित निधि पर भारत व्यय घोषित करना अथवा ऐसे किसी व्यय की राशि को बढ़ाना;
- (च) भारत की संचित निधि के या भारत के लोक-लेख के लिए धन प्राप्त करना अथवा ऐसे धन की अभिरक्षा या निकासी करना अथवा संघ या राज्य के लेखाओं का लेखा-परीक्षण अथवा
- (ज) उपखण्ड क में उल्लिखित विषयों में से किसी का आनुषंगिक कोई विषय।

कोई विधेयक केवल उम कारण से धन विधेयक न समझा जायगा कि वह जूमानों या अन्य अर्थदण्डों के आरोपण का, अथवा अनुज्ञप्तियों के लिए फीसों की या अभियानना का उपबन्ध करता है। यदि इस सम्बन्ध में कोई प्रश्न उत्पन्न हो जाय कि कोई विधेयक धन विधेयक है या नहीं तो उस सम्बन्ध में लोकसभा के अध्यक्ष का निर्णय अन्तिम होता है। जब अध्यक्ष किसी विधेयक के बारे में यह निर्णय दे दे कि यह धन विधेयक है तो वह उस पर एक प्रमाण-पत्र देता है। धन विधेयक केवल लोकसभा में ही पेश किया जा सकता है। लोकसभा द्वारा पास किये जाने के बाद यह राज्यसभा की सिफारिश के लिए भेजा जाता है और राज्यसभा में यह अपेक्षा की जाती है कि विधेयक प्राप्त होने के 14 दिन की अवधि के भीतर, अपनी सिफारिशों सहित, यदि कोई हो, उम विधेयक को लोकसभा को लौटा दे। लोकसभा राज्यसभा द्वारा की गयी सभी या किसी सिफारिश को स्वीकार कर सकती है या उन्हें अस्वीकार कर सकती है। यदि लोकसभा राज्यसभा द्वारा की गयी किसी सिफारिश को स्वीकार कर ले, तो राज्यसभा द्वारा जिन सभोद्यमों की सिफारिश की गयी है और जिन्हें लोकसभा ने स्वीकार किया है, उनके सहित उम विधेयक को दोनों सदनों द्वारा पारित किया मान लिया जाता है परन्तु यदि लोकसभा राज्यसभा की किसी भी सिफारिश को स्वीकार नहीं करती तो यह मान लिया जाता है कि समद के दोनों सदनों ने उम विधेयक को उस रूप में पास किया है जिस रूप में कि लोकसभा ने पूर्व में पास किया था। यदि राज्यसभा चौदह दिन की निश्चित अवधि में उस विधेयक को नहीं लौटाती है तब भी यह मान लिया जाता है कि विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित हो चुका है। ऐसे दो उदाहरण हैं जबकि राज्यसभा ने अपनी सिफारिशों सहित धन विधेयक लौटाये। दोनों मामलों में लोकसभा ने राज्यसभा की सिफारिशों को स्वीकार कर लिया।¹

धन विधेयक के पेश करने के लिए राष्ट्रपति की सिफारिश आवश्यक है। कोई धन विधेयक सदनों की संयुक्त समिति को नहीं भेजा जा सकता। धन विधेयकों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति के अधिकार भी सीमित हैं। धन विधेयकों को राष्ट्रपति सामान्य विधेयकों की भाँति पुनर्विचार के लिए नहीं लौटा सकते।

साधारण विधेयक—साधारण विधेयक मन्त्रियों अथवा सदस्यों के निजी सदस्यों द्वारा संसद के किसी भी सदन में रखा जा सकते हैं। इन विधेयकों को पारित होने के लिए निम्नलिखित स्थितियों में से गुजरना पड़ता है :

(1) विधेयक का प्रस्तुतीकरण एवं प्रथम वाचन—जिस दिन विधेयक संसद में प्रस्तुत किया जाना हो उससे लगभग एक सप्ताह पूर्व विधि मन्त्रालय ने विधेयक की दो प्रमाणित प्रतियाँ प्राप्त होती हैं। किसी विधेयक के प्रभारी सदस्य की प्रार्थना पर अध्यक्ष यह आदेश दे सकता है कि उस विधेयक को गजट में प्रकाशित कर दिया जाय। जो मन्त्री कोई विधेयक पुरस्थापित करना चाहता हो, उस विधेयक के पुरस्थापन के लिए सभा की अनुमति माँगने के प्रस्ताव की लिखित सूचना सात दिन पूर्व देनी पड़ती है। विधेयक के पुरस्थापन के लिए नियत तिथि को अध्यक्ष प्रभारी मन्त्री को बुलाता है और वह विधेयक को पुरस्थापित करने की अनुमति का प्रस्ताव रखता है। जब अध्यक्ष इस प्रस्ताव को मतदान के लिए रखता है और प्रस्ताव स्वीकार हो जाता है, तब मन्त्री द्वारा विधेयक पुरस्थापित किया जाता है। यदि विधेयक का पुरस्थापित करने की अनुमति के प्रस्ताव का विरोध किया जाय तो अध्यक्ष प्रस्ताव रखने वाले सदस्य और उसका विरोध करने वाले सदस्य का सहित भाषण करवा सकता है। परम्परा यह है कि विधेयक के

¹ राज्यसभा द्वारा लौटाये गये विधेयक हैं—प्रथम, ट्राबनकोर-कोचीन त्रिनिशिया (लेखा अनुदान) विधेयक, 1956 और 'सम उत्पादन शुल्क (वितरण) विधेयक, 1957'।

पुरःस्थापित करने का विरोध नहीं किया जाता। इस प्रकार विधेयक का पुरःस्थापन ही विधेयक का प्रथम वाचन कहलाता है और इसके बाद उसे सरकारी गजट में प्रकाशित किया जाता है। सदन का अध्यक्ष विधेयक के प्रस्ताव की प्रार्थना पर उस विधेयक को भारतीय गजट में पुरःस्थापना से पहले भी छपवा सकता है। ऐसी स्थिति में पुरःस्थापना की उपयुक्त लम्बी प्रक्रिया की आवश्यकता नहीं रहती।

(2) **द्वितीय वाचन**—ज्यों ही किसी विधेयक की पुरःस्थापना पूरी हो चुकती है और उस विधेयक की प्रतियाँ सदन के सदस्यों में बाँट दी जाती हैं, उसका दूसरा वाचन शुरू हो जाता है। साधारणतया किसी विधेयक की पुरःस्थापना तथा द्वितीय वाचन के बीच दो दिन का अन्तर रहता है। परन्तु यदि अध्यक्ष विधेयक को महत्वपूर्ण समझे तो उस विधेयक के दूसरे वाचन की तुरन्त आज्ञा दे देता है। उस समय विधेयक का प्रस्तावक निम्न प्रस्तावों में से कोई एक प्रस्ताव रखता है।

(i) विधेयक का तुरन्त वाचन किया जाय, (ii) विधेयक प्रवर समिति के पास भेजा जाय, (iii) विधेयक पर जनमत जानने के लिए उसे प्रसारित किया जाय, (iv) विधेयक को राज्यसभा की सहमति से दोनों सदनों की प्रवर समिति को सौंप दिया जाय। साधारणतया अति आवश्यक सरकारी या विवाद रहित विधेयकों को छोड़कर अन्य विधेयकों पर तत्काल विचार नहीं किया जाता है।

(3) **समिति स्तर**—यदि सदन विधेयक को प्रवर समिति में भेजने के प्रस्ताव को स्वीकार कर लेता है, तो विधेयक पर एक समिति नियुक्त की जाती है। समिति के सदस्यों के नाम प्रस्ताव में ही निश्चित कर दिये जाते हैं। इस समिति में बिल का प्रस्तावक अवश्य होता है। प्रवर समिति का सम्भाषित सदन के अध्यक्ष द्वारा नियुक्त किया जाता है। प्रवर समिति विधेयक की प्रत्येक धारा पर सूक्ष्म दृष्टि से विचार करती है और उसमें आवश्यकतानुसार सशोधन करती है। जब प्रवर समिति बिल की प्रत्येक धारा पर विचार कर चुकती है तो यह अपनी रिपोर्ट सदन को पेश करती है। रिपोर्ट पर सम्भाषित के हस्ताक्षर होते हैं।

(4) **प्रतिवेदन स्तर**—समिति का प्रतिवेदन प्राप्त होने पर उसे तथा संशोधित बिल को छाप दिया जाता है और इसकी प्रतियाँ सदन के सभी सदस्यों को दे दी जाती हैं। इसके बाद बिल का प्रस्तावक निम्न प्रस्ताव रख सकता है—(i) प्रवर समिति द्वारा रिपोर्ट किये हुए बिल पर विचार किया जाये, (ii) समिति के पास बिल को पुनः भेजा जाय; या (iii) बिल को जनमत के लिए पुनः प्रसारित किया जाये।

यदि सदन बिल पर उसी रूप में विचार करना स्वीकार कर लेता है जिस तरह वह प्रवर समिति द्वारा संशोधित रूप में पेश किया गया हो, तो फिर उसकी प्रत्येक धारा पर बहुत सूक्ष्म रूप से सदन में विचार होता है। इस अवस्था में गरमागरम बहस होती है। बिल की यह अवस्था सबसे महत्वपूर्ण है। इसके बाद बिल की प्रत्येक धारा पर मतदान लिया जाता है।

(5) **तृतीय वाचन**—यह विधेयक की एक सदन में अन्तिम अवस्था होती है। इस अवस्था में विधेयक के सामान्य सिद्धान्तों पर बहस होती है और भाषा की अशुद्धियों को दूर करके के लिए कुछ संशोधन रखे जा सकते हैं। इसके बाद सारे विधेयक पर मतदान होता है। इस अवस्था में विधेयक प्रायः स्वीकार नहीं किये जाते हैं।

(6) **दूसरा सदन**—दूसरे सदन में सामान्यतया विधेयक के सम्बन्ध में वही प्रक्रिया अपनायी जाती है। दूसरे सदन द्वारा विधेयक को अस्वीकृत कर दिये जाने पर या उसमें ऐसे संशोधन किये जाने पर जो कि प्रथम सदन को स्वीकार्य न हो तो राष्ट्रपति दोनों सदनों की एक संयुक्त बैठक बुला सकता है और संयुक्त बैठक में बहुमत के आधार पर मामला तय होगा।

(7) राष्ट्रपति की अनुमति—जब कोई विधेयक दोनों सदनों द्वारा पास हो जाता है तो उस पर राष्ट्रपति की अनुमति लेना परमावश्यक है। जब कोई विधेयक राष्ट्रपति की अनुमति के लिए भेजा जाता है तो राष्ट्रपति या तो अपनी अनुमति दे देते हैं या वह अपने सशोधन के सहित विधेयक को संसद के पास पुनर्विचार के लिए भेज देते हैं किन्तु यदि समद उसे पुनः पारित कर दे तो राष्ट्रपति को अपनी अनुमति देनी ही पड़ेगी। राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त करने के पश्चात् वह विधेयक कानून बन जाता है।

राज्यसभा में प्रारम्भ होने वाले विधेयको पर लोकसभा की प्रक्रिया—ज्योंही कोई विधेयक राज्यसभा में पुरःस्थापित किया जाता है, उसकी प्रतियाँ यथाशीघ्र लोकसभा के सदस्यों को उनकी जानकारी के लिए बाँट दी जाती हैं। राज्यसभा में पुरःस्थापित किसी विधेयक को दोनों सदनों की संयुक्त समिति को मीपने का राज्यसभा प्रस्ताव पारित कर सकती है। राज्यसभा द्वारा पारित विधेयक को लोकसभा के सभापटल पर रखे जाने के बाद किसी भी समय सम्बद्ध मन्त्री उस पर विचार करने की सूचना दे सकता है। जिस दिन प्रस्ताव कार्य सूची में रखा गया हो, उस दिन मन्त्री यह प्रस्ताव करता है कि विधेयक पर विचार किया जाय। उसके बाद विधेयक के सिद्धान्त या उसके सामान्य उपबन्धों पर चर्चा होती है। विधेयक किसी समिति को मीपा जा सकता है। सशोधन पर विचार तथा विधेयक के पास करने की प्रक्रिया वही है जो कि लोकसभा में प्रारम्भ में होने वाले विधेयको के सम्बन्ध में नियमों में दी गयी है। यदि विधेयक को बिना किसी सशोधन के पास कर दिया जाय, तो राज्यसभा को सन्देश के माध्यम से सूचना दे दी जाती है और यदि सशोधन के सहित विधेयको को पास किया गया है तो राज्यसभा में कहा जाता है कि वह सशोधनों से सहमत हो।

भारतीय संसद में विपक्ष की भूमिका (Role of Opposition in Indian Parliament)

संसदीय लोकतन्त्र में प्रतिपक्षी दलों का विनिष्ट महत्व है। सरकार का कार्य शासन चलाना होता है और विपक्ष का कार्य सरकार की नीतियों की आलोचना करना एवं वैकल्पिक नीतियाँ प्रस्तुत करना होता है। विरोधी दल सरकार व संसद का महत्वपूर्ण अंग होता है क्योंकि वह सरकार को गतर्क रखता है ताकि वह अपना कार्य ध्यानपूर्वक एवं भली-भाँति करे। यदि विपक्ष न हो तो सरकार अपने दल के बहुमत के बल पर मनमानी करेगी जिससे नागरिक स्वतन्त्रता का हनन होगा। यदि संसदीय सरकार में एक विरोधी दल विद्यमान है, तो नागरिकों के हितों को भली प्रकार सुरक्षित रखा जा सकता है। जॉनिंग्स के अनुसार, "यदि यह ज्ञानना कि अमुक देश की जनता स्वतन्त्र है या नहीं तो यह ज्ञानना आवश्यक है कि वहाँ पर विरोधी दल है या नहीं और है तो कहाँ पर है?" सरकार पर आक्षेप करने का मुख्य उत्तरदायित्व विरोधी दल पर ही है। विरोधी दल जनता के असन्तोष का केन्द्र होता है। विरोधी दल का कार्य जितना ही महत्वपूर्ण है जितना कि सरकार का कार्य। यदि विरोधी दल न हो तो हम उसे प्रजातन्त्र नहीं कह सकते। जे० बन्धोपाध्याय के अनुसार, "बन्दी शिविर, सैनिक शासन, गुप्त पुलिस और सशस्त्र विद्रोह तानाशाही देशों के मुख्य लक्षण हैं। प्रजातन्त्र में संसदीय विरोधी दल इन लक्षणों की जगह एक विकल्प प्रस्तुत करता है। एक प्रभावशाली संसदीय विरोधी दल की तरह कार्य करके ही एक राजनीतिक दल जो नियंत्रित हो गया हो फिर शान्तिपूर्ण साधनों द्वारा सत्ताधारी बन सकता है। तभी आदर्श सरकार के रूप में प्रजातन्त्र सफल हो सकता है।" भारतीय संसद में विरोधी दल की भूमिका पर प्रकाश डालते हुए डॉ० सुशील चन्द्र सिंह ने लिखा है, "कुछ समय

¹ Sir Ivor Jennings *British Constitution*, 1959, p. 32.

² J. Bandhopadhyay *Theory and Practice of Parliamentary Opposition*, 1914-1930, p. 2.

में समद के कार्यों में महान् परिवर्तन हो गया है। वह अब मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण नहीं रखती। यह प्रज्ञामन की देखभाल भी नहीं करती। संसद तो अब वाद-विवाद और आलोचना का केन्द्र बन गयी है। यह कार्य विरोधी दल करता है। विरोधी दल संसद के कार्यों पर एकाधिकार जमाता जाता जा रहा है। मताधारी दल के सदस्य शायद ही कभी अपनी सरकार के कार्यों की आलोचना करते हों। यह कार्य विरोधी दल का है।¹

विरोधी दल के कार्य—जो दल विपक्ष में होते हैं उन्हें एक निश्चित भूमिका निभानी होती है। विपक्ष को सत्तारूढ दल की तरह जनहित में कार्य करना होता है। मोरारजी देसाई के अनुसार निम्नलिखित कार्य करके यह देखना विपक्ष का कार्य है कि देश के हितों की सुरक्षा की जा रही है। प्रथम, सरकार के लोकतान्त्रिक तथा देश के हितों में किये गये कार्यों का समर्थन करके; द्वितीय, सरकार के उन प्रयामों का विरोध करके जिनको वे देश के लिए अहितकर समझते हैं; तृतीय, कम-से-कम स्तर तक लाने के लिए, मभी सर्वधानिक तथा शान्तिपूर्ण उपायों से प्रकाश में लाना।² संसदीय शासन-प्रणाली में विरोधी दल के प्रमुख कार्य इस प्रकार हैं :

(1) **आलोचना**—विरोधी दल का मुख्य कार्य यह है कि वह शासन की आलोचना करे और उसकी नीतियों का विरोध करे। प्रश्नों, स्थगन-प्रस्तावों एवं वाद-विवादों के द्वारा विरोधी दल सरकार की भूलें प्रकाश में लाता है। टियरने के अनुसार, “विरोधी दल का कर्तव्य यह है कि यह कोई प्रस्ताव नहीं करता, हर बात का विरोध करता है और शासन को पद से हटाने का प्रयत्न करता है। जैनिंग्स ने लिखा है कि “संसद शासन नहीं कर सकती। वह आलोचना करने से अधिक और कुछ नहीं कर सकती।” यदि संसद का मुख्य कार्य आलोचना करना है, तो विपक्ष उसका अत्यन्त प्रमुख भाग है।

(2) **शासन की नीति को प्रभावित करना**—शासन की नीतियों पर विरोधी दल की आलोचना का प्रभाव अवश्य पड़ता है। दूसरे शब्दों में, विपक्ष शासकीय नीतियों को परिमार्जित करता है। विपक्ष द्वारा समय-समय पर की गयी आलोचना से जनता को सरकार की नीतियों व उसके कृत्यों का अनौचित्य अवश्य मालूम होता रहता है।

(3) **लोकतन्त्र का संरक्षण**—विपक्ष की आलोचना का एक अप्रत्यक्ष परिणाम यह होता है कि शासन जनमत के प्रति जागरूक बना रहता है। विविण्डन हाँग के शब्दों में, “विरोधी दल के न होने की अवस्था में अधिनायकवाद छा सकता है।” जैनिंग्स ने भी लिखा है, “जब तक विपक्ष विद्यमान है, अधिनायकवाद नहीं हो सकता।”

(4) **वैकल्पिक सरकार का प्रयास**—विरोधी दल सदैव वैकल्पिक सरकार बनाने के लिए तैयार रहता है। जब कभी लोकसभा में सरकार पराजित हो जाये तो विपक्ष को सरकार बनाने का मौका मिल सकता है और अराजकता से बचा जा सकता है।

भारत में विरोधी दल की विशेषताएँ—विगत वर्षों का इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि भारत में संसदीय सत्ताएँ क्रियाशील हैं, किन्तु उनके अग के रूप में विरोधी दल की कतिपय महत्वपूर्ण विशेषताएँ उभरी हैं, जो इस प्रकार हैं :

(1) **मान्यता प्राप्त विरोधी दल का लम्बे समय तक अभाव**—भारत की लोकसभा में मान्य विरोधी दल का अभाव है। किसी भी दल की पर्याप्त संख्या यानी 54 (सदन की कुल संख्या

¹ मुशील चन्द्र सिंह : संसदीय सरकार में विरोधी दल का स्थान, लोकतन्त्र समीक्षा, अप्रैल, 1969, पृ० 29।

² मोरारजी देसाई : संसद तथा राज्य विधानसभाओं में विपक्ष की भूमिका—शकधर : संविधान और संसद, 1976, पृ० 370।

का दसवाँ भाग) नहीं है कि उसे आधिकारिक मान्यता प्राप्त हो। चतुर्थ लोकसभा में संगठन कांग्रेस को ही कुछ समय तक मान्य विरोधी दल की स्थिति प्राप्त हुई थी। पाँचवी लोकसभा में कोई मान्यता प्राप्त विरोधी दल नहीं था। छठी लोकसभा के प्रारम्भ में कांग्रेस (ड) और जनता पार्टी ने मान्यता प्राप्त विरोधी दल के रूप में कार्य किया। श्री यशवन्तराव चव्हाण, सी० एम० स्टीफन तथा जगजीवनराम को क्रमशः विपक्ष के नेता की मान्यता दी गयी थी। सातवीं और आठवीं लोकसभा में कोई मान्यता प्राप्त विरोधी दल नहीं था। नवी लोकसभा में कांग्रेस 'ड' को विरोधी दल की मान्यता प्रदान की गयी है। राजीव गांधी विपक्ष के मान्यता प्राप्त नेता है।

(2) अनुत्तरदायी दल—भारत के विरोधी दल अनुत्तरदायी भी है। सत्ता प्राप्त करने के लिए विपक्षी दलों ने लोकतन्त्र की रक्षा के नाम पर आपस में गठबन्धन करके देश में अराजकता फैलाने में भी सकोच नहीं किया है।

(3) बुनियादी सिद्धान्तों पर एकता का प्रभाव—संसद में राजनीतिक दलों में मूलभूत सिद्धान्तों पर एकता नहीं पायी जाती। यदकदा देखा गया है कि विरोधी दल एक-दूसरे का विरोध करते हैं और कतिपय दल सरकार का भी साथ देते हैं।

(4) दुर्बल विपक्ष—इस सिद्धांत के अनुसार, भारतीय संसद में प्रतिपक्ष का प्रभाव क्षीण है, प्रतिपक्ष उतना मुखर, जागरूक, आत्मनिष्ठ और प्रबुद्ध नहीं है जितना तीसरी और चौथी लोकसभा में था। आज संसद केवल सीमित मतकंता की माधन रह गयी है। अब संसद का स्वर पहले जैसा प्रबल नहीं रहा है और वह सरकार को पहले की भांति अनुशासित रखने में असमर्थ है।

(5) अवसरवादी—भारत में प्रतिपक्ष अवसरवादी कहा जा सकता है। वह सदैव ऐसे अवसरों की खोज में रहता है ताकि सरकार पर छीटाकसी की जा सके, चरित्रहर्जन किया जा सके और जनता में सरकार की छवि को बिगाड़ा जा सके। केवल शासक दल को बदनाम करने में ही प्रतिपक्ष अपने कर्तव्य की इतिश्री मान बैठता है।

(6) असंवैधानिक तरीकों में विश्वास—प्रतिपक्ष कभी-कभी असंवैधानिक तरीकों को अपनाने में नहीं हिचकिचाता है। एक बार तो प्रतिपक्षी दलों ने लोकसभा में सत्याग्रह करने की व्यापक योजना भी बना डाली। संसद में शोर-शराबा करना, बहिर्गमन करना, धरना, घेराव, बन्द, आदि मार्ग अपनाना भी प्रतिपक्षी राजनीति का अंग सा बन गया है।

(7) नकारात्मक दृष्टिकोण—विरोधी दलों का दृष्टिकोण हर मामले में नकारात्मक ही रहा है। कानून का पालन करना विपक्ष का प्रथम कर्तव्य है परन्तु वे महत्वपूर्ण मामलों में जनभावनाओं को उभारते हैं जिससे ऐसा लगता है कि वे अराजकता को उचित ठहरा रहे हैं। संसद में जब कभी सामाजिक और आर्थिक परिवर्तन हेतु विधेयकों को प्रस्तुत किया गया तो अधिकांश विपक्षी दलों ने उनका भी विरोध किया। एक संसद सदस्य श्री पट्टाभिराम के अनुसार, “विपक्ष का सम्पूर्ण दृष्टिकोण नकारात्मक एवं विनाशकारी है।”

विरोधी दलों की भूमिका का विश्लेषण (Analysis of the Role of Opposition Parties)

हमारी संसद में विरोधी दलों की भूमिका सदैव चर्चा का विषय रही है। कांग्रेस की आन्तरिक फूट से भारत में विरोधी दलों का विकास हुआ है। भारतीय संविधान सभा में नाममात्र का भी विपक्ष नहीं था। संविधान सभा में अधिकांश मुस्लिम सदस्य देश विभाजन के समर्थक थे और पाकिस्तान निर्माण के बाद वे यहाँ से चले गये। सन् 1952 में सम्पन्न प्रथम जन-निर्वाचन में अनेक विरोधी दल अस्तित्व में आये। इनमें सोशलिस्ट पार्टी महत्वपूर्ण थी जो वस्तुतः कांग्रेस का ही अभिन्न अंग थी। आचार्य जे० बी० कृपलानी के नेतृत्व में किसान मजदूर पार्टी अस्तित्व में

आयी। प्रथम जन-निर्वाचन के बाद भारतीय राजनीति की जो तस्वीर उभरी वह प्रतिपक्षी दलों की दृष्टि से सन्तोषजनक नहीं थी। कांग्रेस दल को 364 स्थान प्राप्त हुए जबकि भारतीय साम्यवादी दल को 26, मोशलिस्ट पार्टी को 12, किसान मजदूर प्रजा पार्टी को 10 और जनसंघ को केवल 3 स्थान मिले। डॉ० श्यामाप्रसाद मुखर्जी ने कतिपय दलों के सहयोग में नेशनल डेमोक्रेटिक पार्टी नाम से एक दल की स्थापना की किन्तु उन्हें विपक्षी दलों को मिलाने में कोई विशेष सफलता नहीं मिली। यह बात सच है कि उस समय संख्या में कम होते हुए भी गुण की दृष्टि से विपक्ष सत्तारूढ़ दल से टक्कर ले सकता था। प्रधानमंत्री श्री नेहरू द्वारा विपक्ष को लगातार प्रोत्साहन दिया गया जिससे विपक्ष को काफी बल मिला। द्वितीय और तृतीय लोकसभा में भी सत्तारूढ़ दल की संख्या पूर्ववत् बनी रही। श्री नेहरू के नेतृत्व में कांग्रेस को भारी विजय मिली जो वास्तव में समाजवाद की विजय थी। भारतीय साम्यवादी दल सहित अन्य समाजवादी दलों को सत्तारूढ़ दल की भारी सफलता के कारण काफी धक्का लगा। नेहरूजी के समाजवाद की ओर बढ़ते हुए झुकाव को देखते हुए श्री राजगोपालाचारी ने 1959 में स्वतन्त्र दल की स्थापना की। उनका विचार था कि समाजवाद और उससे जुड़ी सरकार के हाथों में आर्थिक शक्तियों के केन्द्रीयकरण की नीति भारतीय लोकतन्त्र के लिए घातक सिद्ध होगी। चतुर्थ जन-निर्वाचन में लोकसभा में सत्तारूढ़ दल की संख्या घटकर 280 हो गयी जो सरकार बनाने के लिए न्यूनतम संख्या से 20 ही अधिक थी। कांग्रेस दल को अनेक राज्यों में स्पष्ट बहुमत नहीं मिला। विरोधी दलों ने सत्ता के लिए सिद्धान्तहीन समझौता करके जनता में अपनी मूर्ति को धुंधला कर दिया। राज्यों में संयुक्त विधायक दल अपने ही विरोधाभासों के कारण अधिक समय तक टिक नहीं सके। साम्यवादी दल दक्षिणपन्थी, वामपन्थी तथा नक्सली गुटों में विभक्त हो गया। स्वतन्त्र दल यथास्थितिवाद का सूचक बन गया और उसे सामान्य जनता पूंजीवाद और सामन्तवाद का प्रतिनिधि मानने लग गयी। जनसंघ अपनी साम्प्रदायिकता के लिए बदनाम हो गया और उसे आर्थिक क्षेत्र में दक्षिणपन्थी कहा जाने लगा। समाजवादी दल भी कई टुकड़ों में विभक्त हो गया। सन् 1969 में कांग्रेस के विभाजन से सगठन कांग्रेस अस्तित्व में आयी। सगठन कांग्रेस ने अपनी सारी शक्ति श्रीमती इन्दिरा गांधी को अपदस्थ करने में लगा दी। पंचम लोकसभा के चुनावों में विपक्षी दलों को करारी हार मिली और उन्होंने एकीकरण द्वारा सत्तारूढ़ दल का विकल्प बनाने के लिए प्रयास प्रारम्भ किये। कुछ कारणों में विपक्षी दल एक दल में मिलकर अपने अस्तित्व को समाप्त नहीं करना चाहते। इसीलिए उन्होंने संघीय दल का उपाय सुझाया। पूर्व संयुक्त विधायक दलों की सरकारों के निराशाजनक कार्यों से इस उपाय को बल तथा समर्थन नहीं मिला।

छठी लोकसभा चुनावों के बाद मतदाताओं ने देश में पहली बार एक सगठित प्रतिपक्ष की स्थापना कर दी। कांग्रेस के लोकसभा में 155 सदस्य थे और वह न केवल सगठित था अपितु संख्या की दृष्टि से भी बलशाली था। कांग्रेस दल के नेता श्री चट्टाण को विरोधी पक्ष के नेता के रूप में कैबिनेट स्तर के मन्त्री के बराबर सुविधाएँ और मान्यताएँ दी गयी। प्रतिपक्षी दल कांग्रेस को सदन के बाहर भी मान्यता दी गयी। रेडियो और दूरदर्शन पर विरोधी दल के नेता को अपने विचार प्रसारित करने का समय दिया गया। लोकसभा के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष के निर्वाचन में प्रधानमंत्री और विपक्ष के नेता के मध्य गजब की सहमति देखी गयी। कई विधेयक ध्वनिमत से पारित हुए और सरकार को रचनात्मक सहयोग देने में विपक्ष ने झूठी दलीय प्रतिष्ठा को बाधक नहीं बनने दिया। किन्तु जनता पार्टी शासन के उत्तरार्द्ध में सरकार और विपक्ष के सम्बन्ध धीरे-धीरे कटुतापूर्ण बनते गये। 1980 में गठित सातवी लोकसभा और 1984 में गठित आठवी लोकसभा में विपक्ष की स्थिति कमजोर ही रही। नवी लोकसभा में राजीव गांधी के नेतृत्व में विपक्ष

अत्यन्त मगठित और मजबूत है। लोक सभा में कांग्रेस 'इ' सबसे बड़ा दल है। अतः सत्तारूढ़ दल को विपक्ष के प्रति अपना दृष्टिकोण मदैव विनम्र और उदार रखना होगा। यदि विरोध पक्ष थोड़ा गुस्सा भी करता है, थोड़ी अड़बड़ाही करता है यानी संसदीय प्रक्रिया के अन्दर रहकर सरकार को बेनकाब करने का प्रयास करता है तो उसे असहिष्णु नहीं बनना चाहिए। सत्तारूढ़ दल को विपक्ष में राष्ट्रीय मामलों पर परामर्श की स्थायी परम्परा का निर्माण करना चाहिए, विपक्ष की बात को ध्यान से सुनना चाहिए ताकि सघर्ष की राजनीति के स्थान पर सहयोग की राजनीति की शुरुआत हो सके।

संसद में विरोधी दलों ने सदैव सरकार का विरोध ही किया हो ऐसी बात नहीं है। विरोधी दलों ने तीनों बार अर्थात् 1962 में जब चीन ने भारत पर आक्रमण किया, 1965 तथा 1971 में जब पाकिस्तान ने भारत पर आक्रमण किया तो सरकार को पूर्ण सहयोग दिया।

विरोधी दल शासन की आलोचना कर सकते हैं परन्तु इसका तात्पर्य यह नहीं है कि गैर-कानूनी तरीके से सत्ता को हथियाने का प्रयत्न करें जिसे वह चुनाव द्वारा प्राप्त करने में अमफल रहे है। जनतन्त्र अभी चल सकता है जब अल्पमत निश्चित अवधि तक सत्तारूढ़ दल का नेतृत्व स्वीकार करे और गलत तरीके से उसे अपदस्थ करने की कोशिश न करे। सरकार को हटाने के लिए भूख-हड़ताल करना, जन-आन्दोलन, जनता को कर न देने के लिए कहना उतने ही गलत तरीके हैं जितने कि हिंसात्मक उपाय।

भारत में विपक्ष को अपनी भूमिका बदलनी होगी। उसे जनता को शिक्षित करना तथा उन्हें इस विषय में लेना होगा कि विपक्ष सत्तारूढ़ दल की तुलना में जनता की सेवा अच्छे ढंग से कर सकता है। विपक्ष दल की जाने वाली सत्तारूढ़ दल की आलोचना ऐसी होनी चाहिए कि यदि उसे सरकार चलानी पड़े तो उनकी अपनी नीति ही उनके कार्यकलापों में खण्डित न होती हो। सत्तारूढ़ दल को भी विपक्ष के प्रति अपना दृष्टिकोण बदलना होगा। मोरारजी देसाई के अनुसार, "जब सत्तारूढ़ दल के द्वारा विपक्ष की आवाज दबा दी जाती है तब विपक्ष के सदस्यों को चीखना-चिल्लाना पड़ता है जिसमें लोकसभा की कार्यवाही रुक जाती है।" अतः सत्तारूढ़ दल को विपक्ष से राष्ट्रीय मामलों पर परामर्श करना चाहिए तथा विपक्ष की बात को ध्यान से सुनना चाहिए ताकि सघर्ष की राजनीति के स्थान पर सहयोग की राजनीति की शुरुआत हो सके।

संसद की भूमिका : समीक्षा (Parliament's Changing Role : A Critical Estimate)

इस राजनीतिक यथार्थ को नकारा नहीं जा सकता कि वास्तव में देश के शासन और नीति के आधारभूत निर्णय संसद नहीं लेती, बल्कि निर्णय प्रधानमन्त्री और मन्त्रिपरिषद् द्वारा लिये जाते हैं। उन निर्णयों की मरचना में संसद से कहीं अधिक हिस्सेदारी होती है। मन्त्रिपरिषद् के सदस्यों और उनमें भी अधिक प्रशासनिक अधिकारियों की, जो तथ्यों और आँकड़ों का विश्लेषण और उनकी व्याख्या करते हैं। निष्कर्ष यह है कि नीति-सम्बन्धी मूल निर्णय क्रमशः संसद के प्रागण से हटकर सचिवालय के विभागीय प्रकोष्ठों में या मन्त्रियों के द्वारा कभी-कभी मन्त्रिपरिषद् की उपममितियों में लिये जाने लगे हैं। आज संसद की भूमिका केवल इतनी है कि वह शासन से जानकारी मगि, यदाकदा मन्त्रियों से प्रश्नों द्वारा जिरह करे, समितियों के माध्यम से नीतियों और शासन द्वारा कार्यान्वयन का मूल्यांकन करे, न्यूनाधिक सशोधनों के साथ विधेयकों को पारित करे, और बहुमत को सरकार चलाने की सुविधा जुटाये। वस्तुतः संसद कानून बनाती नहीं, बल्कि प्रस्तुत विधेयकों को कुछ परिवर्तनों के साथ पारित ही करती है। इसी प्रकार संसद नीतियाँ नहीं बनाती बल्कि शासन द्वारा निर्मित नीतियों की समीक्षा करती है। उन पर लोकमत की अभिव्यक्तियों के प्रकटीकरण और प्रस्तुतीकरण का अवसर जुटाती है। इस परिप्रेक्ष्य में संसद सत्ता की

नहीं, बल्कि प्रभाव की संस्था के रूप में कार्य करती है। आज के सांसद के लिए यह समझ लेना आवश्यक है कि यदि वह मन्त्रिपरिषद का सदस्य नहीं है तो उसकी भूमिका (i) सरकार को सही दिशा में प्रभावित करने में है, (ii) शासन की जाँच-पड़ताल और उसके मूल्यांकन में है, (iii) किसी नीति या विधि के समर्थन या विपक्ष में लोकमत संगठित करने में और सार्वजनिक राय का अभिव्यक्ति देने में है, (iv) अपने संसदीय दल के भीतर की राजनीति में प्रभावी रचनात्मक भाग लेने में है, और (v) अपने क्षेत्र, राज्य या देश के किसी अन्य भाग की समस्याओं को संसद के समक्ष रखने में है। संसद सदस्य की एक भूमिका अपने राजनीतिक दल में और संसद तथा संसदीय समितियों में है, तो दूसरी भूमिका देश में और अपने क्षेत्र में है, क्योंकि वह संसद और जनता के बीच विचारों, सम्पर्कों और संचार का सिवाहक है।

विगत कुछ वर्षों से हमारी राजनीतिक व्यवस्था में संसदीय शक्ति का उत्तरोत्तर ह्रास हुआ है। डॉ० लक्ष्मीमत्स सिधवी के अनुसार, "यह सत्य है कि कानून बनाने की एवं कर और शुल्क लगाने की सर्वोपरि सत्ता संसद में निहित है, किन्तु वास्तविकता यह है कि विधि, अधिनियमों का गर्भाधान और जन्म मन्त्रालयों में होता है, संसद में केवल मन्त्रोच्चारण के साथ उत्तक-उत्पन्नयन मुस्कार होता है और उन्हें औपचारिक उपयोगी दे दिया जाता है।" प्रो० जे० डी० सेठी के अनुसार, "सिद्धान्ततः जब तक संसद की मर्जी हो मन्त्रिमण्डल सत्कारुण्य यह संसत्ता है-लेकिन व्यवहार में मन्त्रिमण्डल ने संसद के काम और उसके अधिकारों, अधिकारों, माता में हथिया लिये हैं और जिसे मन्त्रिमण्डलीय तानाशाही कहते हैं, उसकी आगवानी की है। भारत में हम एक क्रम और आगे बढ़ गये हैं और प्रधानमन्त्री को इजाजत दी गयी है कि वे मन्त्रिमण्डल तथा संसद दोनों के अधिकार हथिया लें।" नेहरू ने अनेक सूक्ष्म तरीकों से ऐसा किया और श्रीमती गांधी ने वगैरह किमी शिक्का जैसा।

महात्मा गांधी ने प्रसिद्ध पत्रकार कुलदीप नायर² ने अपने एक बहुचर्चित लेख में संसद के गिरते हुए स्तर पर टिप्पणी करते हुए लिखा है कि संसद में 1971 के चुनावों के बाद से (i) पिछले 10-15 वर्षों से संसद के स्तर में तेजी से गिरावट आयी है। 1971, 77 व 80 के चुनावों के फलस्वरूप संसद के कुछ घटिया स्तर के लोग भी संसद में पहुँच गये हैं। 1989 के लोकसभा चुनावों में कांग्रेस ने अनेक अपराधों किस्म के लोगों को प्रत्याशी बनाया। पहले कांग्रेस ने, फिर जनता ने, फिर पुनः कांग्रेस (इ) ने योग्यता को नजरान्दाज किया और व्यक्ति निष्ठा के लिए लोगों को पुरस्कृत किया। इसका नतीजा यह निकला है कि संसद हाथ उठाने वालों को सिद्ध रह गया है। ये लोग न तो अपने उत्तरदाताओं और न उनको परिशान करने वाली समस्याओं को हल के लिए अपने को उत्तरदायी मानते हैं।

(2) मुख्य काम जिससे अधिकतर संसद व्यस्त रहते हैं वह है पैसों कमाना। चुनाव जीतने में पाँच से आठ लाख रुपया खर्च करने के बाद वे उस खर्च की पूर्ति में लग जाते हैं और कम से कम अगले चुनाव का खर्च निकालने की कोशिश में लगे रहते हैं।

(3) संसदीय क्षेत्र में सबसे अधिक गिरावट अध्यक्षों व उच्च सदनों के सभापतियों के स्तर में आयी है। ये लोग दलीय हो गये हैं और मुश्किल से ही ऐसी व्यवस्था देते हैं जिसमें सर्कीणता न हो। मावलकर व अनन्तशयनम् आयरंगर के दिन चले गये जो 'अम्पायर' का काम करते थे। नौ वर्ष तक लोकसभा स्पीकर रहे बलराम जाखड़ अनवरत राजनीतिक दखलान्दाजी करते रहने थे।

1 डॉ० लक्ष्मीमत्स सिधवी - "सुनो सांसद", धर्मयुग (नई दिल्ली), 20 जनवरी, 1980, पृ०-39।
2 कुलदीप नायर : "गिरावट की हद", राजस्थान पत्रिका (जयपुर) 22 नवम्बर, 1981।

वे उसी भाँति आचरण करने थे जिस भाँति एक गजनीतिज्ञ व्यवहार करता है। मधु निमये के शब्दों में “अध्यक्ष शासक दल की कठपुतली बन गये।” सरकार को परेशान भरी वक्तव्यों से बचाने के लिए अध्यक्ष उनकी मदद करते रहे।

(4) मन्त्री यदि किन्हीं प्रश्नों का जवाब नहीं देते तो उन्हें कुछ नहीं कहा जाता। अध्यक्ष केवल यह कहकर अपना पल्ला छोड़ा लेते हैं कि उत्तर बाद में दिया जायेगा। बाद में उत्तर सदन के पटल पर रख दिये जाते हैं और सदस्यों को पूरक प्रश्न पूछने का अवसर ही नहीं मिलता।

(5) जब कभी कोई असल समस्याएँ सामने आती हैं तो सदन को विश्वास में ही नहीं लिया जाता। अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से लिये गये ऋण की शर्तों के बारे में कोई बहस नहीं हुई। इससे कम गणि के ऋणों पर भी ब्रिटिश सदन में, जिसकी परम्पराओं का हम पालन करते हैं, विचार हुए हैं। छठी पंचवर्षीय योजना पर अन्तिम रूप दिये जाने के पूर्व सदन में बहस नहीं हुई। अब 7,500 करोड़ के मिराज सौदे को भी बिना संसद में विचार किये अन्तिम रूप दे दिया गया। जनता शासन में जगवार सौदे के बारे में भी ऐसा ही हुआ था।

(6) कुछ मन्त्री तो उस समय संसद में मौजूद ही नहीं होते जब उनमें सम्बन्धित सवालों पर विचार होता है।

(7) बहुत से सासदों को इस बात में कोई रुचि नहीं होती कि सदन में क्या हो रहा है। सामान्यतः उपस्थिति भी बहुत कम होती है।

(8) प्रधानमन्त्री (राजीव गांधी) भी सदन की उपेक्षा करते रहे। 1985 के शरदकालीन सत्र के पहले दिन ही वे ओमान के लिए चल पड़े थे और जत्र सी ए जी (CAG) की रिपोर्ट पर सदन में हुगामा मचा तो वे राजधानी में होते हुए भी सदन में नहीं गये। “नेहरू सत्र के दौरान नियमित रूप से सदन में पहुँचते थे जबकि राजीव हफ्ते में एक-एक घण्टे के लिए ही दोनों सदन में देये गये, वह भी जब उनके मन्त्रागार से सम्बन्धित सवाल की बारी होती।”¹

निष्कर्ष—हमारी संसदीय कार्यप्रणाली में सुधार की आवश्यकता है। एक संसदीय सुधारा आयोग का निर्माण किया जाना चाहिए। इस आयोग में वरिष्ठतम सासद तथा विशेषज्ञ शामिल किये जाने चाहिए। इस आयोग को संसदीय कार्यप्रणाली के सम्बन्ध में अपनी सिफारिशें देश में सामने रखनी चाहिए ताकि सदन लोकतान्त्रिक मूल्यों की मजूपा बन सकें।

यदि सदन को राजनीतिक व्यवस्था का केन्द्र रहना है तो सभी सम्बद्ध तत्वों को राष्ट्रीय आधार पर इसकी गरिमा बनाये रखने के लिए प्रतिबद्ध रहना चाहिए। सदन सदस्य सरकार, विपक्ष तथा जनतन्त्रात्मक कार्यविधि में विश्वास रखने वाले प्रत्येक व्यक्ति का प्रतिबन्ध इसकी गरिमा बनाये रखता है। हम आशा करते हैं कि हमारी संसद भारतीय राजनीति में एक मध्यस्थ के रूप में, सरकार और जनता के बीच एक संचार माध्यम के रूप में तथा राजनीति व्यवस्था में विभिन्न शक्तियों के बीच समीकरण बनाये रखने में सफल होगी।

¹ इण्डिया टुडे, 31 अगस्त 1989, पृ० 28।

सर्वोच्च न्यायालय तथा न्यायिक पुनर्विलोकन

[SUPREME COURT AND JUDICIAL REVIEW]

स्वतन्त्र और सभ्य राज्य की प्रथम पहचान स्वतन्त्र और निष्पक्ष न्यायपालिका है। कोई भी समाज बिना विधानमण्डल के रह सकता है, किन्तु ऐसे किसी सभ्य राज्य की कल्पना नहीं की जा सकती जिनमें न्यायपालिका की कोई व्यवस्था न हो।

भारतीय संविधान-निर्माता एक ऐमा अखिल भारतीय सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय बनाने के लिए कृतसंकल्प थे जिसे फौजदारी और दीवानी दोनों प्रकार का क्षेत्राधिकार प्राप्त हो। सर्वोच्च न्यायालय इसी संकल्प की पूर्ति करता है। हमारी न्याय-व्यवस्था के शिखर पर सर्वोच्च न्यायालय है जो भारत के मुख्य न्यायाधीश तथा कुछ अन्य न्यायाधीशों से मिलकर बनता है। उसका क्षेत्राधिकार अत्यन्त व्यापक है। वह अभिलेख न्यायालय है और उसके क्षेत्राधिकार में प्रारम्भिक, अपीलीय और परामर्शीय सभी प्रकार के मामले आ जाते हैं।¹ वस्तुतः भारत में संविधान और लोकतन्त्र की रक्षा का दायित्व सर्वोच्च न्यायालय का ही है। स्वाधीन भारत में सर्वोच्च न्यायालय का कार्यकरण बहुत गौरवमय रहा है तथा आम जनता में व्यक्ति के संवैधानिक अधिकारों तथा स्वाधीनता के प्रहरी के रूप में उसके प्रति अटूट श्रद्धा और सम्मान है।²

सर्वोच्च न्यायालय की आवश्यकता क्यों ? (Why a Supreme Court ?)

वस्तुतः लोकतान्त्रिक शासन-व्यवस्था की दृष्टि से हमारे देश में सर्वोच्च न्यायालय की आवश्यकता निम्न कारणों से महसूस की गयी।

(1) **संघात्मक शासन व्यवस्था के कारण**—जी. एन. जोशी के अनुसार, “संघात्मक शासन में कई सरकारों का समन्वय होने के कारण संघर्ष अवश्यम्भावी है। अतः संघीय नीति का यह आवश्यक गुण है कि देश में ऐसी न्यायिक संस्था हो जो संघीय कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका तथा इकाइयों की सरकारों से स्वतन्त्र हो।” शासकीय सत्ता का केन्द्रीय तथा राज्यों की सरकारों के मध्य विभाजन संघीय संविधान की विशेषता है। किसी भी शक्ति-विभाजन की प्रक्रिया में क्षेत्राधिकार के प्रश्न को लेकर संघ तथा राज्यों में वाद-विवाद पैदा होना स्वाभाविक है। शक्ति विभाजन संविधान के अनुसार होता है इसलिए इन सभी विवादों का निर्णय एक संविधान में अंकित व्यवस्था के अनुसार ही होना चाहिए। न्याय की यह माँग है कि ऐसे सभी विवादों का निर्णय एक निष्पक्ष एवं स्वतन्त्र प्राधिकारी के द्वारा किया जाय। संघीय संविधान में सर्वोच्च

¹ काश्यप, सुभाष • संवैधानिक विकास और स्वाधीनता, पृ. 348।

² *Ibid.*, p. 349 and V. S. Deshpande • *Journal of the Indian Law Institute*, Oct.-Dec. 1973, p. 531

न्यायालय ही एक ऐसा प्राधिकारी हो सकता है। पायली के अनुसार, "सर्वोच्च न्यायालय सर्वोच्च प्रामाण्य-प्रणाली का प्रतिपादक अंग है। यह संविधान की व्याख्या करने तथा उच्चतम प्राधिकारी है, साथ ही यह यह तथा राज्यों के मध्य उद्भूत होने वाले विवादों का निर्णय करने वाला अंतिम अधिकरण है।"

(2) संविधान की व्याख्या का कार्य—सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा संविधान के अन्तर्गत और संविधान के अधिकांशिक व्याख्याना के रूप में कार्य किया जाता है। संविधान-निर्मात्री महा मे कहा गया था, यह संविधान का व्याख्याकार और संरक्षक होगा। भारतीय संविधान की भावना की अधिकांशिक व्याख्या सर्वोच्च न्यायालय के द्वारा ही की जायेगी।

(3) शासन का समुत्पन्न चक्र—सर्वोच्च न्यायालय की भूमिका एक समुत्पन्न चक्र के समान है क्योंकि वेहो शासन के अन्य अंग जनता की उन्नति भावना में प्रभावित हो सकते हैं, वेहो सर्वोच्च न्यायालय शासन का एक अन्त अंग है जो निम्नलिखितपुर्वक सरकार के कार्यों की व्याख्या संविधान के अनुसार करके सरकार के विभिन्न अंगों में समुत्पन्न प्रभावित कर करता है।

(4) मौलिक अधिकारों का रक्षक—संविधान-निर्माताओं का कथन था कि सर्वोच्च न्यायालय नागरिकों के मौलिक अधिकारों का संरक्षक होगा। संविधान के अनुच्छेद 32 के अन्तर्गत यह न्यायालय संविधान द्वारा प्रदत्त मौलिक अधिकारों का अभिरक्षक है। संविधान के अन्तर्गत राज्यों की सरकारों द्वारा उन अधिकारों का अनिवार्य रोकना तथा अनिवार्य होने पर उपाय करना उन न्यायालय का कर्तव्य है। पायली के अनुसार, "उन अधिकारों का संरक्षक एवं महा सम्य-समय पर न्यायालय द्वारा दिये विनिर्णयों में घोषित होती है जिनमें सम्पूर्णता की संरक्षणान्विता तथा विधानमण्डल की अमर्येधानिकता में नागरिकों की रक्षा होती है।

(5) विशिष्ट परामर्श देने के लिए—सम्पूर्ण तथा पेशीकी कानूनी उपद्रवों पर सर्वोच्च न्यायालय राष्ट्रपति को परामर्श देने का कार्य भी करता है। संविधानिक मामलों के टिन कानूनों तथा तथ्यों के विषय में राष्ट्रपति इस न्यायालय के विचार मानना चाहते हैं उन विषयों में का राष्ट्रपति को परामर्श देना है।

(6) सामाजिक क्रान्ति का प्रवर्द्धक—भारत में सर्वोच्च न्यायालय में केवल कौटुम्बिक या प्रहरी है अपितु सर्वेधानिक और साधारण कानूनों की प्रगतिरक्षी व्याख्या करने सामाजिक और आर्थिक परिवर्तन का अग्रदूत भी है।

सर्वोच्च न्यायालय का संगठन

(COMPOSITION OF THE SUPREME COURT)

मूल रूप में सर्वोच्च न्यायालय के लिए मुख्य न्यायाधीश तथा 7 अन्य न्यायाधीशों की व्यवस्था की गयी थी और संविधान के द्वारा सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार, न्यायाधीशों का वेतन और सेवाओं निश्चित करने का अधिकार समंद को दिया गया है। नमद के द्वारा समय-समय पर कानून में संशोधन कर सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की संख्या में वृद्धि की गयी है। 1960 में किये गये संशोधन के अनुसार 1976 तक सर्वोच्च न्यायालय में मुख्य न्यायाधीश सहित 14 न्यायाधीश थे। 1977 में संसद-निर्धन कानूनों में पुन परिवर्तन कर यह व्यवस्था की गयी है कि सर्वोच्च न्यायालय में मुख्य न्यायाधीश सहित 18 न्यायाधीश होंगे। 1989 में विधि द्वारा यह निर्धारित किया गया है कि सर्वोच्च न्यायालय में मुख्य न्यायाधीश सहित 26 न्यायाधीश होंगे। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति भारत का राष्ट्रपति करता है। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति करने में राष्ट्रपति मुख्य न्यायाधीश से अप्रत्यक्ष ही परामर्श लेता है। विशेष स्थिति उत्पन्न होने पर भारत का मुख्य न्यायाधीश भारत के

राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त कर तदर्थ न्यायाधीशों (Adhoc Judges) की नियुक्ति कर सकता है। इस प्रकार की तदर्थ नियुक्तियाँ करते समय भारत के मुख्य न्यायाधीश को उस उच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश से मगाह देनी होगी जिसमें से न्यायाधीशों की नियुक्ति की जाय। भारत में तदर्थ न्यायाधीशों की नियुक्ति कनाडा में प्रचलित ऐसी ही प्रथा के समान है। सर्वोच्च या सचीय न्यायालय के पदनिवृत्त न्यायाधीश को राष्ट्रपति की पूर्व स्वीकृति प्राप्त कर सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश बनाया जा सकता है।

मुख्य न्यायाधीशों की नियुक्ति और तत्सम्बन्धी विवाद (Appointment of the Chief Justice of India and Controversy about that)—सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति के सम्बन्ध में संविधान लागू किये जाने के समय से लेकर 1972 ई. तक यह परम्परा चली आ रही थी कि मुख्य न्यायाधीश के सेवानिवृत्त होने के बाद उसके स्थान पर दूसरे मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति के सम्बन्ध में राष्ट्रपति द्वारा सेवानिवृत्त होने वाले मुख्य न्यायाधीश से परामर्श अवश्य ही लिया जाता था और यह नियुक्ति न्यायाधीशों की वरिष्ठता के आधार पर की जाती थी। केवल एक बार 1964 में श्री जफर इमाम को उनकी वरिष्ठता के बावजूद सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश का पद नहीं प्रदान किया गया, लेकिन यह निर्णय बहुत कुछ सीमा तक श्री जफर के स्वास्थ्य सम्बन्धी कारणों के आधार पर किया गया था। लेकिन अप्रैल 1973 में जब प्रधान न्यायमूर्ति श्री सीकरी सेवानिवृत्त हुए तो तीन न्यायाधीशों (श्री शेलट, श्री हेगडे और श्री गोवर) की वरिष्ठता का उल्लेख करते श्री अजीतनाथ रे को मुख्य न्यायाधीश के पद पर नियुक्त किया गया था। श्री अजीतनाथ रे की नियुक्ति के सम्बन्ध में श्री सीकरी से परामर्श नहीं लिया गया था। ममस्त देश के विधि जगत में इस नियुक्ति का घोर विरोध किया गया। अचकाण प्राप्त मुख्य न्यायाधीश श्री सीकरी ने प्रतिक्रिया व्यक्त की कि, “सरकारी निर्णय राजनीतिक था।” श्री छागला ने कहा, “यह न्यायिक इतिहास का सर्वाधिक अंधेरा दिन है।” सर्वोच्च न्यायालय बार एसोसिएशन ने इसे पूर्णतया राजनीतिक और गुण से सम्बन्ध नहीं (Purely Political and having no relation to merits) बतलाया। लेकिन दूसरी ओर सरकारी पक्ष का प्रतिपादन करते हुए मन्त्री श्री कुमारमंगलम् ने संसद में कहा कि मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति मात्र वरिष्ठता के आधार पर नहीं की जा सकती और न्यायाधीश का दृष्टिकोण, उनका सामाजिक दर्शन हवा का रुख पहचानने की उनकी शक्ति और संसद की सर्वोच्चता को मान्यता—सर्वोच्च न्यायाधीशों के पद पर नियुक्ति के महत्वपूर्ण आधार होने चाहिए।¹ उन्होंने स्पष्ट कहा कि “यह आज की सरकार के निवेक पर निर्भर है कि वह अपनी दृष्टि में उपयुक्त व्यक्ति को नियुक्त करे। देश के सर्वोच्च न्याय आसन पर बैठने वाले दृष्टिकोण व दर्शन भी उपयुक्त होना चाहिए।” इस विचार पर तीखी प्रतिक्रिया व्यक्त करते हुए प्रसिद्ध विधिवेत्ता पाराकीबाला ने कहा “अनुभव से हमें भीखना चाहिए कि राजनीति में न्याय के तत्त्वों का प्रवेश उचित है पर न्याय में राजनीति का प्रवेश विनाशकारी है। सरकार का यह दावा कितना असंगत है कि उसे सर्वोच्च न्यायालय में ऐसे न्यायाधीश नियुक्त करने का अधिकार है जो सत्ताधारी दल के दर्शन में आस्था रखते हैं। मान लीजिए एक ऐसा दल मना में पहुँचे जिसकी विचारधारा संविधान के विपरीत हो, तो ऐसी अवस्था में न्यायाधीश संविधान का पालन करेंगे या सत्ताधारी दल के दर्शन का।” इस नियुक्ति के विरोध में सर्वोच्च न्यायालय के तीनों न्यायाधीशों—श्री शेलट श्री हेगडे और श्री

¹ “The outlook and the social philosophy of the judge, his response to the needs of change and his recognition of the sovereignty of parliament should be the principle criteria for the appointment of the chief justice.”

गोवर ने त्यागपत्र दे दिया। ममस्त देश में व्यापक रूप में शंका व्यक्त की गयी कि मुख्य न्यायाधीश तथा अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में अपनायी गयी यह नवीन सरकार की नीति न्यायपालिका को कार्यपालिका की चेनी बना देगी और इससे न्यायपालिका की स्वतन्त्रता तथा प्रतिष्ठा पर आघात पहुँचेगा। समस्त स्थिति पर विचार करने के लिए 11 और 12 अगस्त को दिल्ली में सर्वोच्च न्यायालय अधिवक्ता संघ के तत्त्वावधान में 'अखिल भारतीय अधिवक्ता सम्मेलन' हुआ जिसमें लगभग 700 प्रतिनिधि सम्मिलित हुए। सम्मेलन में यह प्रस्ताव पान किया गया कि उच्च और सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति अधिवक्ता मण और न्यायाधीशों का प्रतिनिधित्व करने वाली समितियों की सिफारिश पर होनी चाहिए और उच्च न्यायालयों या सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश के पद पर सर्वाधिक वरिष्ठ न्यायाधीश को ही नियुक्त किया जाना चाहिए। न्यायपालिका की स्वतन्त्रता और सम्मान को बनाये रखने की दृष्टि से उपर्युक्त मुझाव निश्चित रूप में विचार योग्य है।

मन् 1977 में पुन. 1973 के ही ढग पर मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति की गयी। जनवरी 1977 में मुख्य न्यायाधीश श्री अजीतनाथ रे के कार्यकाल की समाप्ति पर वरिष्ठता के आधार पर श्री एच. आर. खन्ना को मुख्य न्यायाधीश के पद पर नियुक्त किया जाना चाहिए था। लेकिन जस्टिस राय को नियुक्ति करने के स्थान पर जस्टिस मिर्जा हमीदुल्ला बेग को मुख्य न्यायाधीश के पद पर नियुक्त किया गया। अखिल भारतीय अधिवक्ता मण द्वारा इस नियुक्ति की आलोचना की गयी और अपनी वरिष्ठता का उल्लेखन किये जाने के विरोध में न्यायाधीश एच. आर. खन्ना के द्वारा त्यागपत्र दे दिया गया।

मुख्य न्यायाधीश पद पर नियुक्ति और विवाद का निराकरण (फरवरी 1978)—1977 में मत्तारुड शासक वर्ग न्यायपालिका की स्वतन्त्रता और उसकी प्रतिष्ठा को बनाये रखने के लिए बचनबद्ध था। अतः मुख्य न्यायाधीश पद पर नियुक्ति के सम्बन्ध में वरिष्ठता के सिद्धान्त को पुनः स्वीकार करने हुए फरवरी 1978 में श्री वाई. वी. चन्द्रचूड़ को मुख्य न्यायाधीश के पद पर नियुक्त किया गया। अजीतनाथ रे के कार्यकाल की समाप्ति पर तत्कालीन शासक दल के कुछ नेताओं और कुछ विख्यात विधिवेत्ताओं ने कहा कि श्री चन्द्रचूड़ को मुख्य न्यायाधीश के पद पर नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए। उनका कहना था कि मुख्य न्यायाधीश से जिन वैचारिक स्वतन्त्रता और निष्पक्षता की आशा की जाती है, उनका उनमें दुःख अभाव रहा है। अप्रैल 1976 में बन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) के मामले में उन्होंने साहसपूर्ण निर्णय नहीं दिया। वी. एम. तारकुण्डे के अनुसार, "बन्दी प्रत्यक्षीकरण मामले में सर्वोच्च न्यायालय का फैसला कानूनी दृष्टि में तो कमजोर है ही, जनता और देश के लिए भी यह गम्भीरतम खतरे से भरा है। वह न्याय की धारणा का ही मखौल है।" श्री छागला के द्वारा भी ऐसा ही विचार व्यक्त किया गया, लेकिन इस प्रकार की आपत्तियों को अस्वीकार करते हुए सरकार द्वारा सोचा गया कि मुख्य न्यायाधीश पद पर नियुक्ति के सम्बन्ध में सुनिश्चित परम्पराओं को अपनाया जाना चाहिए। शासन का यह कार्य न्यायपालिका की स्वतन्त्रता तथा उसके सम्मान को बनाये रखने की दृष्टि से उचित है। वस्तुतः मुख्य न्यायाधीश और अन्य न्यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में कुछ निद्धान्त निश्चित किये जाने चाहिए, जिसमें कि न्यायिक क्षेत्र की इन सर्वोच्च नियुक्तियों के सम्बन्ध में शासन के द्वारा मनमाना आचरण न किया जा सके और न्यायाधीश पद तथा न्यायाधीश पदधारी व्यक्ति विवाद के विषय न बनें। विधि आयोग ने भी अपनी 80वीं रिपोर्ट में कहा है कि सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश की नियुक्ति के सम्बन्ध में वरिष्ठता के सिद्धान्त का कड़ाई से पालन किया

जाना चाहिए।¹ न्यायपालिका की स्वतन्त्रता की रक्षा और लोकतन्त्र के सुचारु संचालन के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है।

न्यायाधीशों की योग्यताएँ (Qualifications for the Judges)—सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों में निम्नलिखित योग्यताओं का होना आवश्यक है :

(1) वह भारत का नागरिक हो।

(2) वह किसी उच्च न्यायालय अथवा ऐसे दो या दो से अधिक उच्च न्यायालयों में लगातार कम-से-कम 5 वर्ष तक न्यायाधीश के रूप में कार्य कर चुका हो।

या

किसी उच्च न्यायालय अथवा न्यायालयों में लगातार, 10 वर्ष तक अधिवक्ता (Advocate) रह चुका हो।

या

राष्ट्रपति के विचार में एक पारगट विधिवेत्ता हो।

यह अन्तिम उपबन्ध वस्तुतः नियुक्ति के क्षेत्र को व्यापक करने के लिए रखा गया है। उस उपबन्ध के अनुसार किसी विश्वविद्यालय में पढ़ाने वाला कोई विख्यात न्यायशास्त्री सर्वोच्च न्यायालय में न्यायाधीश पद पर नियुक्त किया जा सकेगा।

संविधान में यह स्पष्ट रूप से लिखित है कि सर्वोच्च न्यायालय का कोई भी न्यायाधीश भारत राज्य क्षेत्र में किसी न्यायालय अथवा किसी अन्य पदाधिकारी के न्यायालय में वकालत नहीं कर सकता है और न वह किसी न्यायालय में किसी अन्य रूप में कार्य कर सकता है।

कार्यकाल तथा महाभियोग (Term and Impeachment)—सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की सेनानिवृत्ति की आयु 65 वर्ष है। यद्यपि संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान की भाँति भारतीय संविधान में आजीवन कार्यकाल की व्यवस्था नहीं की गयी है, फिर भी वर्तमान व्यवस्था व्यवहार में वैसी ही है, क्योंकि भारत में औसत आयु को देखते हुए 65 वर्ष की आयु बहुत होती है। इसके अतिरिक्त, संविधान के अनुच्छेद 128 में किसी सेनानिवृत्त न्यायाधीश को नियुक्ति करने की भी विशेष व्यवस्था की गयी है। इस अवस्था के पूर्व वह स्वयं त्यागपत्र दे सकता है। इसके अतिरिक्त, सर्वोच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश को उसके पद से केवल प्रमाणित दुर्व्यवहार या अक्षमता के आधार पर ही हटाया जा सकता है। इस प्रकार के महाभियोग की कार्यविधि निश्चित करने का अधिकार संसद को प्राप्त है। कार्यविधि चाहे जो हो, लेकिन संसद के दोनों सदनों को अलग-अलग अपने-अपने कुल सदस्यों की संख्या के बहुमत और उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यों के दो-तिहाई मत से प्रस्ताव पास करना होगा और वह प्रस्ताव राष्ट्रपति को भेजा जायेगा। उसके बाद राष्ट्रपति उस न्यायाधीश की पदच्युति का आदेश जारी करेगा। इस सम्बन्ध में यह आवश्यक है कि न्यायाधीश के विरुद्ध महाभियोग का प्रस्ताव एक ही सत्र में स्वीकार होना चाहिए और न्यायाधीश को अपने पक्ष के समर्थन तथा उसकी पैरवी का पूरा अवसर प्रदान किया जायेगा।

वेतन, भत्ते और सेवा शर्तें (Salary, Allowances and Service Conditions)—सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन 1950 से ही स्थिर चले आ रहे थे और उनमें वृद्धि की आवश्यकता अनुभव की जा रही थी। अतः 154वें संवैधानिक संशोधन (1982) द्वारा संविधान की द्वितीय अ

‘द’ (Part D) को संशोधित करते हुए

¹ The Times of India, 30 January, 1982

सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन, भत्ते और सेवा शर्तों में उत्तरेणनीय सुधार किया गया है। अब इस प्रसंग में स्थिति निम्न प्रकार है :

सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश को अब 10 हजार रुपये मासिक वेतन और 1,250 रुपये मासिक भत्ता प्राप्त होगा। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को 9 हजार रुपये मासिक वेतन और 750 रुपये मासिक भत्ता प्राप्त होगा। सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय के प्रत्येक न्यायाधीश को स्टाफ कार और प्रति माह 150 लीटर पेट्रोल की सुविधा भी प्राप्त होगी।

न्यायाधीशों के लिए पेन्शन और मेवानिवृत्ति वेतन (ग्रेच्युटी) की व्यवस्था मंत्रप्रथम 1976 में की गई थी। 1986 में पेन्शन, ग्रेच्युटी तथा अन्य सेवा शर्तों में भी उत्तरेणनीय सुधार किया गया है। पेन्शन की अधिकतम सीमा मुख्य न्यायाधीश के लिए 60 हजार रुपये वार्षिक व अन्य न्यायाधीशों के लिए 54 हजार रुपये वार्षिक है। ग्रेच्युटी 30 हजार रुपये में बढ़ाकर 50 हजार रुपये कर दी गयी है। न्यायाधीशों की नियुक्ति के बाद उनके वेतन, भत्ते आदि में कोई अनाहकारी परिवर्तन नहीं किया जा सकता है। उन्हें वेतन व भत्ते भारत की सचिव निधि में दिये जायेंगे जिस पर भारतीय संसद को कोई अधिकार प्राप्त नहीं है।

उन्मुक्तियाँ (Immunities)—न्यायाधीशों को अपने सभी कार्यों और निर्णयों के लिए आलोचना से मुक्ति प्रदान की गयी है, किन्तु न्यायालय के किसी निर्णय या किसी न्यायाधीश की किसी सम्मति की शैक्षणिक दृष्टि से आलोचनात्मक विवेचना की जा सकती है। न्यायाधीशों पर यह आरोप नहीं लगाया जा सकता कि उन्होंने किसी प्रेरणा या हितवश एक विशेष प्रकार का निर्णय दिया। संसद के द्वारा भी महाभियोग के प्रस्ताव पर विचार करने के अतिरिक्त अन्य किसी समय पर न्यायाधीशों के आचरण पर विचार नहीं किया जा सकता है। न्यायालय को अधिकार प्राप्त है कि वह अपना सम्मान बनाये रखने और शत्रुतापूर्ण आलोचना से अपनी रक्षा करने के लिए किंगी भी तथाकथित अपराधी के विरुद्ध न्यायालय के अवमान की कार्यवाही कर सके। सन् 1953 में इस न्यायालय के एक निर्णय पर 'टाइम्स ऑफ इण्डिया' द्वारा की गयी एक टिप्पणी के कारण उस समाचार-पत्र के सम्पादक, मुद्रक और प्रकाशक के विरुद्ध न्यायालय अवमान की कार्यवाही की गयी थी।¹ न्यायालय अवमान की कार्यवाही न केवल प्रतिष्ठा की रक्षा करने हेतु वरन् ऐसे कार्य को रोकने के लिए भी की जा सकती है, जिसका इसकी निष्पक्ष निर्णय की शक्ति पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने की आशंका हो। 'दोषित बनाम उत्तर प्रदेश राज्य' के विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने ऐसा ही निर्णय दिया था।²

सर्वोच्च न्यायालय का अवस्थापन

(ESTABLISHMENT OF THE SUPREME COURT)

संविधान में सर्वोच्च न्यायालय को अधिकार दिया गया है कि वह स्वयं अपना अवस्थापन (Establishment) रखे और उस पर पूरा नियन्त्रण भी रखे। इस सम्बन्ध में संविधान-निर्माताओं का उचित रूप में यह मत था कि यदि इस प्रकार की व्यवस्था न हो तो न्यायालय की स्वाधीनता केवल एक श्रम ही सिद्ध होगी। सर्वोच्च न्यायालय के पदाधिकारियों और कर्मचारियों की सब नियुक्तियाँ मुख्य न्यायाधीश द्वारा या उसके द्वारा इस कार्य पर लगाये गये किसी अन्य न्यायाधीश या पदाधिकारी द्वारा की जाती हैं। इन पदाधिकारियों की सेवा शर्तें भी इस न्यायालय द्वारा ही निर्धारित की जाती हैं, उन पर होने वाला व्यय तथा न्यायालय के अवस्थापन के अन्य व्यय भारत की सचिव निधि से किये जाते हैं।

¹ In the matter of the Editor, Printer and Publisher, *The Times of India*, 1980, *Supreme Court Reporter*, p. 215.

² *All India Reporter* 1954, *Supreme Court*, p. 743.

सर्वोच्च न्यायालय की कार्यविधि (Procedure of the Supreme Court)--सर्वोच्च न्यायालय की कार्यविधि के सम्बन्ध में संविधान ने कुछ व्यवस्थाएँ की हैं। इसके अतिरिक्त, संविधान ने भारतीय संसद को भी इस सम्बन्ध में नियम बनाने का अधिकार प्रदान किया है तथा अन्य बातों पर सर्वोच्च न्यायालय स्वयं भी राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त कर नियम निर्मित करने की शक्ति रखता है। इसकी कार्यविधि के सम्बन्ध में संविधान द्वारा निम्न व्यवस्थाएँ की गयी हैं :

(1) जिन विषयों का सम्बन्ध संविधान की व्यवस्था में हो या जिसके अन्तर्गत संवैधानिक प्रश्न उपस्थित हो या जिसमें विधि के अभिप्राय को स्पष्ट करने की आवश्यकता हो या जिन विषयों पर विचार का कार्य भारत के राष्ट्रपति ने सर्वोच्च न्यायालय को सौंपा हो, उनकी सुनवाई सर्वोच्च न्यायालय के कम-से-कम 5 न्यायाधीशों द्वारा की जायेगी।

(2) सर्वोच्च न्यायालय के सम्मुख किसी ऐसे मुकदमे की अपील भी उपस्थित की जा सकती है जिसकी सुनवाई के उपरान्त यह विचार किया जाय कि उसमें संविधान की व्याख्या करना आवश्यक है या कानून के अभिप्राय को तात्त्विक रूप से प्रकट करना होगा। इस प्रकार के विवाद प्रारम्भ में पाँच से कम न्यायाधीशों के सामने उपस्थित हो सकते हैं, पर यदि यह स्पष्ट हो जाय कि उसमें संविधान की व्याख्या या कानून के रूप का स्पष्टीकरण होना आवश्यक है तो उसे भी कम-से-कम पाँच न्यायाधीशों के मध्य उपस्थित किया जायेगा और उनकी व्याख्या के अनुसार ही उसका निर्णय होगा।

(3) सर्वोच्च न्यायालय के समस्त निर्णय खुले तौर पर किये जायेंगे।

(4) सर्वोच्च न्यायालय के समस्त निर्णय बहुमत के आधार पर होंगे। बहुमत के निर्णय से असहमत न्यायाधीश अपना पृथक् निर्णय दे सकता है। वह अन्य किसी प्रकार से बहुमत के निर्णय को प्रभावित नहीं कर सकेगा। बहुमत निर्णय ही मान्य होगा।

सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार (Jurisdiction of the Supreme Court)

भारत के सर्वोच्च न्यायालय को काफी व्यापक क्षेत्राधिकार प्राप्त हैं, यहाँ तक कि विश्व के अन्य किसी भी न्यायालय का क्षेत्राधिकार शायद ही इतना व्यापक हो। इसके क्षेत्राधिकार का अध्ययन निम्नलिखित तीन रूपों में किया जा सकता है (1) प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार, (2) अपीलीय क्षेत्राधिकार, और (3) परामर्शदात्री क्षेत्राधिकार।

(1) प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction)--सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार को दो वर्गों में रखा जा सकता है

(क) प्रारम्भिक एकमेव क्षेत्राधिकार (Original Exclusive Jurisdiction)--श्री दुर्रान-दास बसु का कहना है कि, "यद्यपि हमारा संविधान एक सन्धि या समझौते के रूप में नहीं है, फिर भी संघ तथा राज्यों के बीच व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकारों का विभाजन किया गया है। अतः अनुच्छेद 131 संघ तथा राज्यों या राज्यों के बीच न्याय-योग्य विवादों के निर्णय का प्रारम्भिक तथा एकमेव क्षेत्राधिकार सर्वोच्च न्यायालय को सौंपता है।" सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक एकमेव क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत निम्न विषय आते हैं

(i) भारत सरकार तथा एक या एक से अधिक राज्यों के बीच विवाद।

(ii) भारत सरकार, राज्य या कई राज्यों तथा एक या अधिक राज्यों के बीच विवाद।

(iii) दो या दो से अधिक राज्यों के बीच विवाद, जिसमें कोई ऐसा प्रश्न अन्तर्निहित हो

जिस पर किसी वैध अधिकार का अस्तित्व या विस्तार निर्भर हो। न्यायालय से इस अधिकार के सम्बन्ध में निर्णय की याचना की जानी चाहिए।

सर्वोच्च न्यायालय को केवल संघ सरकार तथा राज्य सरकारों के पारस्परिक विवादों के सम्बन्ध में प्रारम्भिक एकमेव क्षेत्राधिकार प्राप्त है अर्थात् उपर्युक्त प्रकार के विवाद केवल सर्वोच्च न्यायालय में ही उपस्थित किये जा सकते हैं। इस सम्बन्ध में यह स्मरणीय है कि 26 जनवरी, 1950 के पूर्व जो सन्धियाँ और सविदाएँ भारत संघ और देशी राज्यों के बीच की गयी थीं और यदि वे इस समय भी लागू हैं, तो उनके ऊपर उत्पन्न हुआ विवाद सर्वोच्च न्यायालय के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के बाहर है।

(ख) समवर्ती प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Concurrent Original Jurisdiction)—संविधान द्वारा प्रदत्त मौलिक अधिकारों को लागू करने के सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय के साथ-साथ उच्च न्यायालयों को भी अधिकार प्रदान किया गया है। संविधान के अनुच्छेद 32(1) द्वारा विशेष रूप से सर्वोच्च न्यायालय को उत्तरदायी ठहराया गया है कि वह "मौलिक अधिकारों को लागू कराने के लिए समुचित कार्यवाही करे।" इस प्रकार मौलिक अधिकारों को लागू करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय या उच्च न्यायालय किसी के द्वारा आवश्यक कार्यवाही की जा सकती है।

(2) अपीलीय क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)—सर्वोच्च न्यायालय को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार के साथ-साथ सविधान ने अपीलीय क्षेत्राधिकार भी प्रदान किया है। उसे समस्त राज्यों के उच्च न्यायालयों के निर्णय के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार प्राप्त है। सर्वोच्च न्यायालय के अपीलीय क्षेत्राधिकार को निम्नलिखित चार वर्गों में विभाजित किया जा सकता है :

(i) संवैधानिक (Constitutional)—संविधान के अनुच्छेद 132 के अनुसार यदि उच्च न्यायालय यह प्रमाणित कर दे कि विवाद में मविधान की व्याख्या से सम्बन्धित कानून का कोई सारमय प्रश्न अन्तर्गुह्य है, तो उच्च न्यायालय के निर्णय की अपील सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकती है। यदि राज्य के उच्च न्यायालय ने ऐसा प्रमाणपत्र देना अस्वीकार कर दिया है तो सर्वोच्च न्यायालय को अधिकार प्राप्त है कि वह ऐसी अपील की अनुमति प्रदान कर सकता है यदि उसको यह विश्वास है कि उस विषय में सविधान की व्याख्या का कोई महत्वपूर्ण प्रश्न निहित है। 'निर्वाचन आयोग बनाम श्री वैकटारव' (1953) वाले मुकदमे में यह प्रश्न उठाया गया था कि क्या किसी संवैधानिक विषय में अनुच्छेद 132 के अधीन किसी अकेले न्यायाधीश के निर्णय की अपील भी सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकती है अथवा नहीं। सर्वोच्च न्यायालय ने इसका उत्तर 'हाँ' में दिया। इसके फलस्वरूप यह न्यायालय सविधान का अन्तिम संरक्षक और व्याख्याकर्ता बन जाता है।

(ii) दीवानी (Civil)—इस सम्बन्ध में मूल सविधान के अन्तर्गत जो व्यवस्था थी, उसे 1972 में हुए सविधान के 30वें संशोधन द्वारा परिवर्तित कर दिया गया है। इसके पूर्व यह व्यवस्था थी कि उच्च न्यायालय से सर्वोच्च न्यायालय में केवल ऐसे ही दीवानी विवादों की अपील की जा सकती थी, जिसमें विवादग्रस्त राशि 20 हजार रुपये से अधिक हो। इस व्यवस्था के सम्बन्ध में विधि आयोग ने अपनी सिफारिश में कहा कि दीवानी विवादों की सर्वोच्च न्यायालय में अपील के सम्बन्ध में धनराशि की जो सीमा है, वह हटा दी जानी चाहिए। इस सिफारिश के अनुसार 30वाँ संवैधानिक संशोधन किया गया। जिसके द्वारा अनुच्छेद 133 को संशोधित करते हुए अब धनराशि की सीमा हटा दी गयी है और यह निश्चित किया गया है कि उच्च न्यायालय से सर्वोच्च न्यायालय में ऐसे सभी दीवानी विवादों की अपील की जा सकेगी जिसमें उच्च न्याया-

लय द्वारा यह प्रमाणित कर दिया जाय कि इस विवाद में कानून की व्याख्या से सम्बन्धित सारपूर्ण प्रश्न अन्तर्ग्रस्त है। 30वें संशोधन द्वारा की गयी यह व्यवस्था निश्चित रूप से अधिक उचित और तर्कपूर्ण है।

(iii) फौजदारी, (Criminal)—संविधान सभा में श्री पी. के. सेन और अन्य कुछ सदस्यों ने मुझाव दिया था कि “मृत्युदण्ड के सभी मामलों में सर्वोच्च न्यायालय को अपील का अधिकार प्राप्त होना चाहिए।” लेकिन श्री के. एम. मुन्शी और अन्य सदस्यों ने यह तर्क दिया कि इससे सर्वोच्च न्यायालय का कार्यभार बहुत अधिक बढ़ जायेगा और इंग्लैण्ड आदि देशों में भी इस प्रकार की व्यवस्था नहीं है। वर्तमान वैधानिक व्यवस्था श्री मुन्शी के विचार के अनुरूप ही है।

फौजदारी विवादों में उच्च न्यायालय के निर्णय की अपील निम्न विषयों में सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकती है :

- (क) यदि उच्च न्यायालय ने अपील प्रस्तुत होने पर किसी व्यक्ति की उन्मुक्ति का आदेश रद्द कर उसे मृत्युदण्ड दे दिया हो।
- (ख) उच्च न्यायालय ने अधीनस्थ न्यायालय से अभियोग विचारार्थ अपने पास मँगवाकर अभियुक्त को प्राणदण्ड दिया हो।
- (ग) अगर उच्च न्यायालय यह प्रमाणित कर दे कि विवाद सर्वोच्च न्यायालय द्वारा विचार के योग्य है, तो अपील की जा सकती है।

(iv) विशिष्ट (Special Appeals)—यद्यपि संविधान के अनुच्छेद 132 से 134 तक उच्च न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील की व्यवस्था की गयी है लेकिन फिर भी कुछ मामले ऐसे हो सकते हैं, जो उपर्युक्त श्रेणी में नहीं आते, लेकिन जिसमें सर्वोच्च न्यायालय का हस्तक्षेप आवश्यक हो सकता है। अतः अनुच्छेद 136 द्वारा साधारण कानून से भिन्न अपील सम्बन्धी विशिष्ट अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को सौंपा गया है। इस अनुच्छेद के अनुसार, “इस अध्याय के किसी भी उपबन्ध के होते हुए भी सर्वोच्च न्यायालय भारत के राज्य क्षेत्र के अन्तर्गत किसी भी न्यायालय अथवा न्यायाधिकरण द्वारा दिये गये किसी भी निर्णय, आज्ञाप्ति निर्धारण, दण्ड या आदेश करने की अनुमति प्रदान कर सकता है। इस सम्बन्ध में एकमात्र अपवाद केवल यह है कि सैनिक न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील नहीं की जा सकती है।” सर्वोच्च न्यायालय को यह जो विशिष्ट अपीलीय शक्ति प्रदान की गयी है, उसके द्वारा इसका प्रयोग असाधारण परिस्थितियों में ही किया जाता है।

सर्वोच्च न्यायालय को अब तक भारतीय सब के सभी पदाधिकारियों के चुनाव सम्बन्धी विवादों पर निर्णय देने का अधिकार प्राप्त था, 39वें संवैधानिक संशोधन (अगस्त 1975) के आधार पर व्यवस्था की गयी कि राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, लोकसभा अध्यक्ष और प्रधानमंत्री—इन चार उच्च पदाधिकारियों के चुनाव को उच्च न्यायालय या सर्वोच्च न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सकती है। 44वें संवैधानिक संशोधन (अप्रैल 1978) द्वारा 39वें संवैधानिक संशोधन को रद्द कर दिया गया है और अब सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालय उपर्युक्त चार उच्च पदाधिकारियों के चुनाव विवादों को उसी प्रकार से मुनवाई कर सकते हैं जिस प्रकार से उसके द्वारा यह कार्य 42वें संवैधानिक संशोधन के पूर्व किया जाता था।

अपीलीय क्षेत्राधिकार के दृष्टिकोण से भारत का सर्वोच्च न्यायालय विजय में सबसे अधिक शक्तिशाली है। सम्भवतया सर्वोच्च न्यायालय के अपीलीय क्षेत्राधिकार को लदय करते हुए ही 28 जनवरी, 1950 को सर्वोच्च न्यायालय के उद्घाटन के अवसर पर भाषण देते हुए श्री एम.

सी सीतलवाड ने कहा था कि ' इस न्यायालय के प्रादेश (Writs) बीस लाख वर्ग मील के विस्तृत प्रदेश में लागू होंगे, जिनमें लगभग 30 करोड़ व्यक्ति (1990 में 82 करोड़) निवास करते हैं। यह कहना सत्य होगा कि स्वरूप और विस्तार की दृष्टि से इस न्यायालय का क्षेत्राधिकार और शक्तियाँ राष्ट्रमण्डल के किसी भी देश के सर्वोच्च न्यायालय तथा संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय के कार्यक्षेत्र तथा शक्तियों से व्यापक हैं।

(3) परामर्शीय क्षेत्राधिकार (Advisory Jurisdiction)—संविधान ने सर्वोच्च न्यायालय को परामर्श सम्बन्धी क्षेत्राधिकार में विभूषित किया है। अनुच्छेद 143 के अनुसार यदि कभी राष्ट्रपति को प्रतीत हो कि विधि या तथ्य का कोई ऐसा प्रश्न पैदा हुआ है, जो सार्वजनिक महत्त्व का है, तो वह उक्त प्रश्न पर सर्वोच्च न्यायालय का परामर्श माँग सकता है। इस न्यायालय पर संवैधानिक दृष्टि से ऐसी कोई बाध्यता नहीं है कि उसे परामर्श देना ही पड़ेगा।

अनुच्छेद 143 का खण्ड (2) राष्ट्रपति को अधिकार देता है कि वह संविधान के लागू होने के पूर्व किसी सन्धि, समझौते आदि के सम्बन्ध में उठे विवादों को इस न्यायालय के पास उसकी सम्मति जानने के लिए भेज सके। इसके अन्तर्गत प्रमुख रूप से 1949 और 1950 के बीच हुए भारत सरकार और देशी रियासतों के समझौते आते हैं। ऐसे विवादों में न्यायालय के लिए परामर्श देना अनिवार्य है और न्यायालय के परामर्श को स्वीकार या अस्वीकार करना राष्ट्रपति के विवेक पर निर्भर करता है। जब तक राष्ट्रपति ने सर्वोच्च न्यायालय से सात बार परामर्श माँगा है, जिनमें 'केरल शिक्षा विधेयक' (Kerala Education Bill), 1974 में राष्ट्रपति के चुनाव पर सर्वोच्च न्यायालय से माँगी गयी सम्मति और 1978 में विशेष अदालत विधेयक पर माँगी गयी सम्मति अधिक महत्त्वपूर्ण हैं।

सर्वोच्च न्यायालय का परामर्श सम्बन्धी क्षेत्राधिकार मुकदमेबाजी को रोकने और उसे काफी सीमा तक कम करने में सहायक होता है।¹ लेकिन संयुक्त राज्य अमरीका और आस्ट्रेलिया के सर्वोच्च न्यायालयों द्वारा सलाहकारी भूमिका अदा करना पसन्द नहीं किया गया है। इस सम्बन्ध में भारत की व्यवस्था ब्रिटेन, कनाडा और जर्मनी के अनुरूप है।

सर्वोच्च न्यायालय के उपर्युक्त क्षेत्राधिकार के अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय द्वारा निम्नलिखित अन्य रूपों में कार्य किया जाता है

(4) अभिलेख न्यायालय (Court of Record)—अनुच्छेद 129 सर्वोच्च न्यायालय को अभिलेख न्यायालय का स्थान प्रदान करता है। अभिलेख न्यायालय के दो आशय हैं।

(i) इस न्यायालय के अभिलेख सब जगह साक्षी के रूप में स्वीकार किये जायेंगे और उन्हें किसी भी न्यायालय में प्रस्तुत किये जाने पर उनकी प्रामाणिकता के विषय में किसी प्रकार का सन्देह नहीं किया जा सकता।

(ii) इस न्यायालय के द्वारा 'न्यायालय अवमान' (Contempt of Court) के लिए दण्ड दिया जा सकता है वैसे तो यह बात प्रथम स्थिति में स्वतः ही मान्य हो जाती है, लेकिन भारतीय संविधान में सर्वोच्च न्यायालय को उसका अवमान करने वालों को यह दण्ड देने की व्यवस्था विशिष्ट रूप में कर दी गयी है। डॉ. अम्बेडकर के शब्दों में, "अभिलेख न्यायालय वह न्यायालय होता है, जिसके अभिलेखों का साक्ष्य की दृष्टि से मूल्य हो और जब उन्हें किसी न्यायालय में पेश किया जाय, तो उन पर कोई सन्देह या ऐतराज न किया जा सके। सच तो यह है कि अवमान के लिए दण्ड दे सकने की शक्ति तो इस स्थिति का एक आवश्यक परिणाम है।"

¹ M V Pylee • *Constitutional Government in India*, p 439

(5) मौलिक अधिकारों का अभिरक्षक (Guardian of Fundamental Rights)—

भारत वा सर्वोच्च न्यायालय नागरिकों के मौलिक अधिकारों का अभिरक्षक है। अनुच्छेद 32(1) सर्वोच्च न्यायालय को विशेष रूप से उत्तरदायी ठहराता है कि वह 'मौलिक अधिकारों को लागू करने के लिए समुचित कार्यवाही करे।' न्यायालय मौलिक अधिकारों की रक्षा के लिए चन्द्री प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध अधिकारपूछा और उत्प्रेषण के लेख जारी कर सकता है। किसी व्यक्ति के अधिकारों पर आक्रमण होने पर वह सर्वोच्च न्यायालय की शरण ले सकता है। सर्वोच्च न्यायालय के अवगत के कार्य के आधार पर निर्विवाद रूप से कहा जा सकता है कि सर्वोच्च न्यायालय मौलिक अधिकारों की रक्षा के प्रति सदा सजग रहा है तथा इस कार्य में यह सक्रम भी रहा है। मौलिक अधिकारों की रक्षा के लिए सर्वोच्च न्यायालय ने अनेक महत्वपूर्ण निर्णय दिये हैं। 'रमेश थापर बनाम मद्रास राज्य' विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया कि अनुच्छेद 32 उन्हें मौलिक अधिकारों के संरक्षक की स्थिति प्रदान करता है। 'गोपालन बनाम मद्रास राज्य' विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने 'निवारण, निरोध अधिनियम के खण्ड 14' को अवैध माना और 'ब्रजभूषण बनाम दिल्ली राज्य' के विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने प्रेस की स्वतन्त्रता का समर्थन किया और कहा कि सामान्य शान्तिकामीन स्थिति में प्रेस को नियन्त्रित करना अनुचित है। इस श्रेणी के कुछ अन्य महत्वपूर्ण निर्णय हैं 'वम्बई राज्य बनाम वम्बई शिक्षा समाज', 'रशीद अहमद बनाम केन्द्रीय सरकार', 'शिबन लाल बनाम उत्तर प्रदेश राज्य', 'गोलकनाथ बनाम पंजाब राज्य' के विवाद में तो सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि संविधान द्वारा प्रदत्त मौलिक अधिकारों को सीमित या सशोध्य नहीं किया जा सकता। चौदहवें को के राष्ट्रीयकरण सम्बन्धी कानून को भी सर्वोच्च न्यायालय ने इस आधार पर अवैध घोषित किया कि इससे सम्पत्ति के मौलिक अधिकार का हनन होता था। 'केशवानन्द भारती बनाम केरल राज्य' के विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने अनुच्छेद 31(सी) के दूसरे खण्ड को अवैध घोषित कर दिया क्योंकि इससे मौलिक अधिकारों पर आघात पहुँचता था। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अपने इसी निर्णय को दोहराने हुए 'मिनर्वा मिल्स तथा अन्य बनाम भारत सरकार' के विवाद में 9 मई, 1980 को निर्णय देते हुए 42वें संवैधानिक संशोधन की धारा 4 और 55 को अवैध घोषित किया गया। 'केशवानन्द भारती' और 'मिनर्वा मिल्स' दोनों ही विवादों में निर्णय देते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने इस स्थिति को अपनाया कि निर्देशक तत्वों को मौलिक अधिकारों पर वरीयता की स्थिति प्रदान नहीं की जा सकती और मौलिक अधिकार में सम्बन्धित प्रावधानों में ऐसा कोई संशोधन नहीं किया जा सकता, जिससे संविधान का मूल ढाँचा प्रभावित होता हो।

इस सबके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय की न्यायिक पुनर्वितरण की शक्ति या संविधान के संरक्षण की शक्ति प्राप्त है।

न्यायपालिका की स्वतन्त्रता (Independence of Judiciary)

न्यायपालिका की स्वतन्त्रता नैतिक राजनीतिक व्यवस्था का आधार स्तम्भ है। इसमें तीन आवश्यक शर्तें निहित हैं—प्रथम, न्यायपालिका को सरकार के अन्य विभागों के हस्तक्षेप से उन्मुक्त होना चाहिए। द्वितीय, न्यायपालिका के निर्णय व आदेश कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका के हस्तक्षेप से मुक्त होना चाहिए। तृतीय, न्यायाधीशों को भय या पक्षपात के बिना न्याय करने की स्वतन्त्रता होनी चाहिए।

एक स्वतन्त्र न्यायपालिका ही निष्पक्ष न्याय प्रदान कर सकती है। अतः भारतीय संविधान द्वारा न्यायपालिका के स्वतन्त्र रखने का पुरा-पुरा प्रयत्न किया गया है। न्यायपालिका को स्वतन्त्र बनाये रखने के लिए संविधान में अश्रुनिमित्त व्यवस्थाएँ हैं—

(1) न्यायाधीशों की नियुक्ति (Appointment of Judges)—संविधान के द्वारा सर्वोच्च और उच्च न्यायालयों में न्यायाधीशों की नियुक्ति का अधिकार राष्ट्रपति को सौंपा गया है जो प्रावश्यकानुसार मुख्य न्यायाधीश तथा अन्य न्यायाधीशों में परामर्श भी लेता है।

(2) लम्बी कार्यवधि और कार्यवधि की सुरक्षा (Long-term and Security of Tenure)—भारत में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश 65 वर्ष की आयु तक अपने पद पर आसीन रहते हैं। उन्हें माध्याह्निक पदच्युत नहीं किया जा सकता है। राष्ट्रपति किसी न्यायाधीश को केवल निम्न कदाचार अथवा अक्षमता के आधार पर हटा सकता है। लेकिन वह ऐसा नहीं कर सकता है जब इस हेतु संसद के प्रत्येक सदन की समस्त सभ्यता के बहुमत द्वारा तय उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों में से कम-से-कम दो-तिहाई बहुमत के द्वारा निर्णय प्रस्ताव उसके समक्ष रखा जाय। पदच्युति की इन प्रक्रिया को व्यवहार में लाना अत्यधिक कठिन होता है।

(3) कार्यप्रणाली के नियमन हेतु नियम बनाने की शक्ति (Powers to Make Rules to Regulate their Procedure)—सर्वोच्च न्यायालय को अपनी कार्यप्रणाली के नियमन हेतु नियम बनाने का अधिकार है। लेकिन नियम नमद द्वारा निर्मित विधि के अन्तर्गत होंगे तथा उन पर राष्ट्रपति का अनुमोदन आवश्यक होगा। इनके अतिरिक्त, इनके निर्णय या आदेश भारत राज्य क्षेत्र के भीतर सभी न्यायाधीशों को मान्य होंगे।

(4) कर्मचारी वर्ग पर नियन्त्रण (Control over Personnel)—न्यायालय को कर्मचारी वर्ग पर नियन्त्रण के अभाव में उसकी स्वतन्त्रता को ख़ासत पहुँच सकता है। वृत्त सर्वोच्च न्यायालय को अपने कर्मचारी वर्ग पर पूर्ण नियन्त्रण प्राप्त है। न्यायालय के सभी अधिकारियों तथा कर्मचारियों की नियुक्ति मुख्य न्यायाधीश तथा अन्य न्यायाधीशों द्वारा की जाती है। सेवा शर्तें भी न्यायालय द्वारा ही निर्धारित की जाती हैं।

(5) उन्मुक्तियाँ (Immunities)—सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय तथा कार्य आलोचना में परे हैं। संसद भी न्यायाधीशों के किन्हीं भी ऐसे कार्यों पर, जिसे कर्तव्य पालन करते हुए किया है, विचार-विमर्श नहीं कर सकती।

(6) अवकाश प्राप्ति के बाद वकालत करने पर प्रतिबन्ध (Prohibition of Practice after Retirement)—संविधान एक अवकाश प्राप्त न्यायाधीश को भारतीय क्षेत्र में किसी न्यायालय या अधिकारी के समक्ष वकालत करने में मना करता है। लेकिन संविधान विशेष प्रकार के कार्य के सम्पादन के लिए उन्हीं नियुक्ति की अनुमति देता है। उदाहरणार्थ, विशेष जॉन-पडताल तथा अन्वेषण करना।

वर्तमान समय में मुख्य न्यायाधीश को 10,000 रुपये मासिक व अन्य न्यायाधीशों को 9,000 रुपये मासिक वेतन मिलता है एवं उन्हें अन्य भत्ते और सुविधाएँ भी प्रदान की जाती हैं। संविधान में यह भी उपबन्धित है कि वित्तीय आपात को छोड़कर अन्य किसी भी स्थिति में न्यायाधीशों के वेतन और भत्तों में कमी नहीं की जायेगी। सर्वोच्च न्यायालय को संसद के नियन्त्रण से स्वतन्त्र रहने के लिए यह व्यवस्था की गयी है कि सर्वोच्च न्यायालय के सभी व्यय 'भारत की संचित निधि' पर भारित होंगे।

1973 और 1977 में जिस प्रकार क्रमशः श्री ए. एन. रे तथा श्री एम. एच. वेग को मुख्य न्यायाधीश पद पर नियुक्त किया गया, वह सर्वोच्च न्यायालय और समस्त न्यायपालिका की स्वतन्त्रता को आघात पहुँचाने वाला था। लेकिन 1978 से इस सम्बन्ध में पुनः बरिष्ठता के सिद्धान्त को अपना लिया गया है और आशा की जा सकती है कि आगे भी इस सिद्धान्त का पालन किया जायेगा। न्यायपालिका की स्वतन्त्रता के लिए ऐसा किया जाना आवश्यक है।

संविधान के प्रावधानों से स्पष्ट है कि न्यायपालिका को स्वतन्त्र और निष्पक्ष बनाने के प्रयास किये गये हैं किन्तु व्यवहार में ऐसा लगता है कि संवैधानिक प्रावधानों में कई कमियाँ हैं तथा सत्ताधारी दल के नेताओं ने संविधान के पवित्र उपबन्धों के साथ खिलवाड़ किया है और उस ओर बढ़ने की चेष्टा की है जिसे 'प्रतिबद्ध न्यायपालिका (Committed Judiciary)' कहा जाता है। इस दिशा में निम्न तर्क दिये जा सकते हैं

(1) नियुक्ति की प्रक्रिया—न्यायाधीश की नियुक्ति या मनोनयन वस्तुतः एक राजनीतिक मामला है। केन्द्रीय गृह एवं कानून मन्त्री का निर्णय ही अन्तिम होता है क्योंकि वे प्रधानमन्त्री के विश्वस्त सलाहकार होते हैं जिनका निर्णायक मत होता है।

(2) संविधान में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है जिससे किसी न्यायाधीश को अवकाश ग्रहण करने के बाद राज्यपाल या राजदूत जैसे बड़े पद लेने से वर्जित किया जा सके।

(3) न्यायपालिका की स्वतन्त्रता का प्रतिमान कार्यपालिका के जिद्दी आचरण से खंडित होता है। कभी-कभी कार्यपालिका अपने विवेक के नाम पर न्यायाधीशों के निर्णय पलटने का प्रयास करती है या संवैधानिक संशोधन का नया कानून लाकर न्यायालय को उस न्यायिक अधिकार से वंचित करने की कोशिश करती है। केन्द्रीय या राज्य विधान सभाओं द्वारा निर्मित कानूनों को संविधान की अनुसूची IX में रखने का विचित्र उपाय सर्वोच्च व उच्च न्यायालयों को एक चेतावनी देने की तरह है कि वे हस्तक्षेप करने का साहस न करें।

(4) कतिपय राजनीतिज्ञों ने संसद के बाहर और भीतर न्यायाधीशों के आचरण की आलोचना की है, उससे न्यायपालिका की स्वतन्त्रता पर बुरा प्रभाव पड़ा है। यह संवैधानिक प्रावधानों का स्पष्ट उल्लंघन भी है क्योंकि न्यायाधीशों का आचरण सदन में स्पष्ट विशेष प्रस्ताव रखे बिना चर्चित नहीं किया जा सकता।

न्यायपालिका की स्वतन्त्रता व निष्पक्षता को प्रशासकीय हस्तक्षेप से बचाने हेतु निम्न-लिखित सुझाव दिये जा सकते हैं।

1. न्यायाधीशों की नियुक्ति देश के विख्यात न्यायविदों तथा कानून वेत्ताओं द्वारा निर्मित सूची में से होनी चाहिए।

2. सर्वोच्च न्यायालय व उच्च न्यायालयों में सेवानिवृत्ति आयु 70 वर्ष होनी चाहिए।

3. सेवानिवृत्ति के बाद अन्य कोई नियुक्ति स्वीकार करने पर प्रतिबन्ध का प्रावधान होना चाहिए।

4. न्यायाधीशों को जन सम्पर्क से बचना चाहिए। उन्हें ऐसा आचरण करना चाहिए कि कोई उनकी अस्मिता पर सन्देह न कर सके।

भारत में न्यायिक पुनर्विलोकन या संविधान के संरक्षक के रूप में सर्वोच्च न्यायालय (Judicial Review in India or Supreme Court as Guardian of the Constitution)

न्यायिक पुनर्विलोकन से अभिप्राय है—न्यायालय द्वारा कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के कार्यों की वैधता की जाँच करना अर्थात् न्यायालय द्वारा कानूनों तथा प्रशासकीय नीतियों की संवैधानिकता की जाँच तथा ऐसे कानूनों एवं नीतियों को असंवैधानिक घोषित करना जो संविधान के किसी अनुच्छेद पर अतिक्रमण करती है।¹ कारबिन के शब्दों में, "न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अर्थ न्यायालयों की उस शक्ति से है, जो उन्हें अपने न्याय-क्षेत्र के अन्तर्गत लागू होने वाले व्यवस्थापिका के कानूनों की वैधानिकता का निर्णय देने के सम्बन्ध में तथा

¹ Kuldip Nayar : Why Judicial Review ? *The Indian Express*, 2 April, p. 4.

कानूनों को लागू करने के सम्बन्ध में प्राप्त हैं, जिन्हें वे अवैध और व्यर्थ समझे।¹ न्यायनृति मार्गल ने मन् 1803 में मार्बरी बनाम मेडीसन के मामले में 'ज्यूडिशियल रिव्यू' की व्याख्या करते हुए कहा था कि न्यायिक पुनर्विलोकन न्यायालयों द्वारा अपने समक्ष पेश विधायी कानूनों तथा कार्यपालिका अथवा प्रशासकीय कार्यों का वह निरीक्षण है जिसके द्वारा वह निर्णय करता है कि क्या यह एक लिखित सविधान द्वारा निषिद्ध किये गये हैं अथवा उन्होंने अपनी शक्तियों से बढ़कर कार्य किया है या नहीं? वस्तुतः यह निर्णय करना कार्यपालिका का कार्य है कि कानून असंवैधानिक है या नहीं। सर्वोच्च न्यायालय के इसी अधिकार को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार कहा गया है। सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति और शक्तिका मूल्यांकन न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्तिके परिप्रेक्ष्य में आसानी से किया जा सकता है।

न्यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धान्त का इतिहास लगभग 187 वर्ष पुराना है। इस सिद्धान्त का उद्भव संयुक्त राज्य अमरीका की शासन प्रणाली में सर्वप्रथम दिखलाई पड़ता है। कालान्तर में भारत, जपान आदि देशों की शासन प्रणालियों में भी अधिकार रूप से इस सिद्धान्त का प्रत्युद्घाटन हुआ। प्रायः अधिकतर शासन व्यवस्था में सर्वोच्च न्यायालय को पुनर्निरीक्षण की शक्ति सविधानप्रदत्त नहीं है, अपितु अनौपचारिक रूप से ही न्यायालयों ने इसे हस्तगत किया है। धीरे-धीरे न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकार एक महती परिपाटी बन गया और सार्वधानिक विकास के विभिन्न आयामों में गरिमामय स्थान का परिचायक बन गया है।² भारतीय सविधान में न्यायिक पुनर्निरीक्षण के सिद्धान्त का उल्लेख सविधान के उपबन्धों में कहीं नहीं मिलता है। फिर भी न्यायिक निरीक्षण के सिद्धान्त के आधारभूत तत्वों की मौजूदा स्थिति के कारण इस सिद्धान्त का स्वतः विकास हुआ। साधारणतया न्यायिक निरीक्षण की तीन अपरिहार्य शक्तें हैं—(1) लिखित तथा कठोर सविधान, (2) केन्द्र एवं राज्यों के मध्य शक्ति विभाजन तथा (3) मौलिक अधिकारों की व्यवस्था। भारतीय शासन विधान इन सभी शक्तों को पूरा करता है, अतः स्पष्ट संवैधानिक उपबन्धों के अभाव में भी न्यायिक निरीक्षण के सिद्धान्त का चयन हुआ और अनेक निर्णयों में सर्वोच्च न्यायालय ने इसका प्रयोग किया है और कार्यपालिका तथा संसद के इन कार्यों तथा विधियों को असंवैधानिक घोषित किया जो सविधान के प्रावधानों के विरुद्ध थे।³

भारतीय सविधान के अनेक प्रावधानों में न्यायिक पुनर्विलोकन के अधिकार का सुबुद्ध आधार उपबन्ध है जिससे परीक्षे रूप से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि सविधान-निर्माता सर्वोच्च न्यायालय को ऐसा अधिकार सौंपने के इच्छुक रहे हैं।

सर्वप्रथम, अनुच्छेद 13 में यह प्रावधान किया गया है कि यदि किसी कानून द्वारा राज्य मूल अधिकारों का उल्लंघन करता है तो उस कानून को अवैध घोषित किया जा सकता है। सविधान के अनुच्छेद 32 द्वारा अपने मूल अधिकारों का उल्लंघन होने पर कोई भी नागरिक संवैधानिक उपचार प्राप्त करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय की शरण ले सकता है। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय मौलिक अधिकारों के भरण के लिए कार्यपालिका और संसद के द्वारा निमित्त कानूनों का पुनर्विलोकन कर सकता है।

द्वितीय, सविधान के अनुच्छेद 246 के अन्तर्गत संध और राज्यों की विधायी सभाओं को उत्तर दिया गया है। सर्वोच्च न्यायालय ऐसे किसी भी कानून को अवैध घोषित कर सकता है

¹ Corwin E. S. 'Essay on Judicial Review', *Encyclopedia of Social Science*, Vol VII, p. 457.

² Justice Mukherjee, *Supreme Court Journal*, 1951, p. 579.

जिसमें मध अथवा राज्यो ने अपने क्षेत्राधिकार को तोड़ा हो। इसका अभिप्राय यह है कि यदि संघ-सूची के विषयों पर कोई राज्य कानून बनाता है तो वह कार्य संविधान के प्रतिकूल होगा और सर्वोच्च न्यायालय उसे अवैधानिक घोषित करेगा। संविधान के अनुच्छेद 254 में यह प्रावधान किया गया है कि समवर्ती-सूची के किसी विषय पर यदि किसी राज्य विधानसभा द्वारा निर्मित कानून मध समद द्वारा निर्मित किसी कानून से संघर्ष में है तो राज्य का कानून अवैध माना जायेगा।

तृतीय, संविधान के अनुच्छेद 368 के अनुसार संविधान में संशोधन का अधिकार एकमात्र केन्द्रीय समद को ही प्रदान नहीं किया गया है अपितु उसने राज्य-विधानसभाओं की भी निश्चित भूमिका का उल्लेख है। यदि कोई संशोधन विधान की प्रक्रिया के अनुसार नहीं होता तो न्यायालय उसे अवैध घोषित कर सकता है।

चतुर्थ संविधान के अनुच्छेद 132 के अनुसार ऐसे मामलों में जहाँ संविधान की व्याख्या का प्रश्न निहित है, सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकती है। अतः यह स्पष्ट है कि सर्वोच्च न्यायालय को संवैधानिक मामलों पर निर्णय देने का अन्तिम अधिकार है।

न्यायमूर्ति मुखर्जी के अनुसार 'भारत ने मसदीय सम्प्रभुता के बजाय संवैधानिक सर्वोच्चता के सिद्धान्त को मान्यता दी गयी है। इस दृष्टि में भारत का संविधान अंग्रेजी संविधान के बजाय अमरीकी संविधान से मिलता-जुलता है। शासन के समस्त उपकरण संविधान के अधीन हैं और न्यायालय को उनके कार्यों की वैधता की जाँच करने की शक्ति प्राप्त है।'¹ डी डी बसु के अनुसार, "यह अधिकार सैद्धान्तिक दृष्टिकोण से हमारे संविधान का आधारभूत सिद्धान्त है। यह सर्वोच्च न्यायालय द्वारा गोपालन के प्रकरण में स्वीकृत किया गया है।"²

भारत में सर्वोच्च न्यायालय ने पिछले कई वर्षों में कई अभियोगों के सिलसिले में कुछ ऐसे फैसले दिये हैं, जिनमें न्यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धान्त का प्रयोग किया गया है। 'गोपालन बनाम मद्रास राज्य' के नुकदमे में 'निवारक निरोध अधिनियम' के 14वें खण्ड को असंवैधानिक घोषित किया गया। 'स्वर्ण नियन्त्रण अधिनियम' के कतिपय अंशों को सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान के प्रतिकूल घोषित किया। 'इब्राहीम बजीर बनाम बम्बई राज्य' के मुकदमे में सर्वोच्च न्यायालय ने पाकिस्तानी शरणार्थियों के आगमन पर नियन्त्रण लगाने के लिए 1949 में जो कानून बनाया था उसके खण्ड 7 को इसलिए अवैध घोषित कर दिया क्योंकि यह भारत के किसी भी भाग में निवास के अधिकार पर प्रतिबन्ध लगाता था। 'गोलकनाथ बनाम पंजाब राज्य' के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने पूर्व-निर्णयों को बदल डाला तथा मूल अधिकारों को अक्षुण्ण घोषित किया। 'बैंक राष्ट्रीयकरण अधिनियम' को सर्वोच्च न्यायालय ने इसलिए अवैध घोषित कर दिया कि उसमें निहित क्षतिपूर्ति के सिद्धान्त अप्रामाणिक है। राजाओं के प्रिवीपर्य तथा विशेषाधिकारों को राष्ट्रपति के अध्यादेश द्वारा समाप्ति को भी सर्वोच्च न्यायालय ने अवैध करार दिया। अप्रैल 1973 में शासन की अखबारी कागज सम्बन्धी नीति के सिलसिले में ममाचारपत्रों के लिए दस पृष्ठों की सीमा बाँधने की नीति को न्यायालय ने अवैध घोषित किया। इसने पूर्व 'बम्बई पुलिस कानून' को सर्वोच्च न्यायालय ने अवैध घोषित किया। इसी प्रकार केशवानन्द भारती की याचिका पर विचार करने हुए सर्वोच्च न्यायालय ने 22 अप्रैल, 1973 को 25वें संविधान संशोधक अधिनियम की धारा 3 का दूसरा खण्ड अर्थात् संविधान के अनुच्छेद 21(स) को अवैध घोषित किया। सर्वोच्च न्यायालय ने यह भी विचार प्रकट किया कि समद मूल अधिकारों में संशोधन कर सकती है परन्तु यदि किसी संशोधन से संविधान का बुनियादी ढाँचा प्रभावित होता है तो

1 Justice Mukherjee : *Ibid*, p 262.

2 D. D. Basu *Commentary on the Constitution of India*, Vol I, 1965, p. 157.

सर्वोच्च न्यायालय ऐसे संशोधन को असंवैधानिक घोषित कर सकता है। उस प्रकार भारत में न्यायिक पुनर्विलोकन का स्पष्ट चगन हो गया है।

भारत में न्यायिक पुनर्विलोकन—प्रकृति और सीमाएँ

(JUDICIAL REVIEW IN INDIA—NATURE AND LIMITATIONS)

यद्यपि भारतीय संविधान द्वारा सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति प्रदान की गयी है, फिर भी भारत में न्यायिक पुनर्विलोकन का क्षेत्र उतना व्यापक नहीं है, जितना कि वह संयुक्त राज्य अमरीका में है। वस्तुतः ऐसे कुछ कारण हैं, जिन्होंने भारत में न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था को संयुक्त राज्य अमरीका की तुलना में सीमित कर दिया है। सर्वप्रथम, अमरीकी संविधान अत्यधिक संक्षिप्त है और संविधान की उस संक्षिप्तता के कारण सधीय ज्ञान और इकाइयों के बीच विभिन्न प्रकार के विवाद उत्पन्न होते रहते हैं और इसके परिणामस्वरूप सर्वोच्च न्यायालय की न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का क्षेत्र बहुत विस्तृत हो गया है। भारत में न्यायिक पुनर्विलोकन का क्षेत्र इस बात के कारण अपेक्षाकृत सीमित है कि भारत के संविधान में मध्य और राज्यों के मध्य कानून निर्माण की शक्तियों का विभाजन पर्याप्त विस्तार के साथ कर दिया गया। मध्य और राज्यों के मध्य मधुर्ष की स्थिति को कम-से-कम करने के लिए एक समवर्ती सूची की भी व्यवस्था की गयी है, जिसके मगबन्ध में अन्तिम शक्ति केन्द्र को प्राप्त है। इन विस्तृत उपबन्धों के कारण मुक्तमेवाजी और दूसरे जवदा में न्यायिक पुनर्विलोकन का क्षेत्र सीमित हो गया है।

द्वितीय, अमरीका का अधिकार-तन्त्र निरपेक्ष (Absolute) शब्दावली में लिखा गया है, लेकिन मानवीय अधिकारों की प्रकृति ही ऐसी है कि वे निरपेक्ष नहीं हो सकते। अतः इन अधिकारों के क्षेत्र की व्याख्या करते हुए 'पुलिस शक्ति' (Police Power) और 'सामान्य कल्याण' (General Welfare) जैसे शब्दों का आश्रय लिया गया। कांफ़ासिका 'पुलिस शक्ति' और 'सामान्य कल्याण' के आधार पर अधिकारों की सीमा निर्दिष्ट कर, मरती है और सर्वोच्च-न्यायालय इस बात की जाँच करता है कि कार्यपालिका ने अपनी शक्ति का प्रयोग उचित रूप में किया है अथवा नहीं। इस प्रकार अमरीकी संविधान के 'पुलिस शक्ति' और 'सामान्य कल्याण' जैसे शब्दों ने सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार को महान व्यापक कर दिया है, लेकिन भारतीय संविधान-निर्माता भारत में ऐसी स्थिति उत्पन्न नहीं होने देना चाहते थे। इसलिए भारत में प्रत्येक मौलिक अधिकार के साथ-साथ उनकी सीमाएँ भी संविधान ने ही निर्दिष्ट कर दी गयी हैं और इससे न्यायिक पुनर्विलोकन का क्षेत्र सीमित हो गया है।

उपर्युक्त कारण अधि-महत्वपूर्ण नहीं हैं और कम न बन्ध में सर्वोच्च महत्त्वपूर्ण अन्तर इन दोनों देशों की संवैधानिक व्यवस्थाओं में ही निहित है। अमरीकी संविधान में 'कानून की उचित प्रक्रिया' (Due Process of Law) शब्दावली को अपनाया गया है लेकिन भारतीय संविधान में अमरीकी संविधान की शब्दावली के स्थान पर जापानी संविधान की शब्दावली 'कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया' (Procedure Established by Law) को अपनाया गया है। संविधान में की गयी इस व्यवस्था के आधार पर अमरीकी सर्वोच्च न्यायालय किसी भी कानून की वैधानिकता की जाँच दो बातों के आधार पर कर सकता है—(i) संघ या राज्य, जिसके भी विधानमण्डल ने उस कानून को बनाया है, उसके द्वारा इसका निर्माण उसकी कानून निर्माण की क्षमता के अन्तर्गत था भी या नहीं। (ii) वह 'कानून की उचित प्रक्रिया' की शर्तों को पूरा करता है अथवा नहीं। इस प्रकार यदि विधानमण्डल द्वारा बनाया गया कोई कानून पूर्णतया उसकी शक्तियों के अन्तर्गत हो, तो भी यदि वह कानून की उचित प्रक्रिया के अर्थात् प्राकृतिक न्याय, के कुछ सर्वमान्य सिद्धान्तों के विरुद्ध हो, तो उसे सर्वोच्च न्यायालय द्वारा असंवैधानिक घोषित किया

जा सकता है। लेकिन भारतीय संविधान में 'कानून की उचित प्रक्रिया' (Due Process of Law) की शब्दावली के स्थान पर 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया' (Procedure Established by Law) की जापानी शब्दावली को अपनाया गया है। इसका तात्पर्य यह है कि भारत का सर्वोच्च न्यायालय मधीय या राज्य विधानमण्डल द्वारा निर्मित किसी कानून को अवैधानिक तभी घोषित कर सकता है, जबकि सम्बन्धित विधानमण्डल ने इस कानून का निर्माण करने में अपनी कानून निर्माण की शक्ति का उल्लंघन किया हो। महत्वपूर्ण बात यह है कि भारत का सर्वोच्च न्यायालय यह निश्चित करने में कि अमुक कानून संवैधानिक है या नहीं प्राकृतिक न्याय के सिद्धान्तों को या उचित-अनुचित की अपनी धारणाओं को लागू नहीं कर सकता। यदि हमारे सब राज्य के विधानमण्डल द्वारा बनाया गया कोई कानून ऐसा है, जिसका निर्माण करने में वह मध्यम है, तो उसकी संवैधानिकता को चुनौती देता भारत के सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार-क्षेत्र के बाहर की बात है। श्री एलेक्जेंड्रोविच के शब्दों में, "भारतीय सर्वोच्च न्यायालय की कल्पना एक अतिरिक्त विधान निर्माता के रूप में नहीं की गयी अपितु एक ऐसे निकाय के रूप में की गयी है जिसे अभिव्यक्त कानून को लागू करना है।"

भारत में सर्वोच्च न्यायालय की स्थिति और न्यायिक पुनर्विलोकन की प्रकृति के सम्बन्ध में दुर्गादास वसु लिखते हैं, 'न्यायिक सर्वोच्चता के स्थान पर हमारे संविधान में संवैधानिक सीमाओं के अन्तर्गत विधायी सर्वोच्चता को स्वीकार किया गया है। यद्यपि सर्वोच्च न्यायालय ऐसे नियम को रद्द कर देगा, जो संवैधानिक सीमाओं के प्रतिकूल हैं लेकिन इसके द्वारा प्राकृतिक न्याय की धारणा या संविधान के आदर्शों के आधार पर व्यवस्थापिका द्वारा पारित अधिनियमों को रद्द या संशोधित नहीं किया जा सकता। भारत में न्यायपालिका की स्थिति इंग्लैंड और अमेरिका के बीच में ही है।'¹

भारत में न्यायिक पुनर्विलोकन की जो सीमाएँ हैं, उनका उल्लेख सीरवाई के द्वारा अधिक अच्छे प्रकार से किया गया है "भारत में किसी कानून को केवल इस आधार पर अवैध घोषित नहीं किया जा सकता कि वह न्यायालय की सम्मति में स्वतन्त्रता या संविधान की भावना के किसी सिद्धान्त का अतिक्रमण करता है, जब तक कि वे सिद्धान्त संविधान में समाविष्ट न हों। किसी संविधि की संवैधानिकता पर निर्णय देते हुए न्यायालय को कानून की बुद्धिमत्ता या बुद्धिहीनता, उसके न्याय या अन्याय से कोई सम्बन्ध नहीं है।"²

अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय उसकी कानून की उचित प्रक्रिया वाली धारा के आधार पर लगभग 'एक तीसरा सदन या उच्च विधानमण्डल' (Super Legislature) बन गया है और न्यायाधीश हूज (Hughes) ठीक ही कहते हैं कि 'हम एक संविधान के अन्तर्गत तो रहते हैं लेकिन संविधान वैसा ही है, जैसे कि सर्वोच्च न्यायालय कहता है।' लेकिन हमारे देश में सर्वोच्च न्यायालय को निश्चित रूप से ऐसी स्थिति प्राप्त नहीं है। अमेरिका में जहाँ न्यायिक सर्वोच्चता को अपनाया गया है, भारत में न्यायिक सर्वोच्चता और विधायी सर्वोच्चता के बीच समन्वय स्थापित किया गया है।

न्यायिक पुनर्विलोकन की आलोचना (CRITICISM OF THE JUDICIAL REVIEW)

यदि सर्वोच्च न्यायालय द्वारा न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति के प्रयोग का अध्ययन किया जाय, तो यह स्पष्ट हो जाता है कि सामान्यतया सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी शक्ति का प्रयोग विवेकपूर्वक ही किया है, लेकिन अतीत में ही, विशेषतया 1967 में गोवर्धनराय विवाद

¹ D. D. Basu . *Commentary on the Indian Constitution*, pp 404-405,

² H. M. Seervai . *Constitutional Law of India*, p. 56,

मे सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किये गये निर्णय से लेकर 1973 तक के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों में ऐसी कुछ प्रवृत्तियाँ देखी गयी हैं, जिन्होंने इसे आलोचना का पात्र बना दिया है। इस का की आलोचना के प्रमुख आधार इस प्रकार हैं

(1) अनुदारवादी शक्ति के रूप में कार्य (It Acts as Conservative Force)—इसमें सन्देह नहीं कि सर्वोच्च न्यायालय ने अब तक व्यक्ति स्वतन्त्रता और नागरिक अधिकारों के रूप में कार्य किया है, लेकिन यह भी तथ्य है कि सम्पत्ति सम्बन्धी प्रश्नों पर इसने एक अनुदारवादी न्यायालय और शक्ति के रूप में कार्य किया।¹ 1950-51 में इसने जमींदारी और जागीरदार उन्मूलन के अन्तर्गत पारित कुछ भूमि सुधार कानूनों को अवैध घोषित किया, 1953 में 'स्पनिंग एण्ड वीविंग कम्पनी' के शासन द्वारा अधिग्रहण को अवैध ठहराया और 'वनाम केरल राज्य' में केरल कृषि सम्बन्धी अधिनियम को अवैध घोषित किया। सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी अनुदारवादिता का सर्वाधिक परिचय 1967 के 'गोलकनाथ विवाद' में 6-5 के बहुमत से यह निर्णय देकर दिया कि 'संसद ऐसा कोई अधिनियम पारित नहीं कर सकती, जो लि अधिकारों को छीनता या सीमित करता हो।' कुछ विधि-विशेषज्ञों और सन्तुलित दृष्टिकोण रखने वालों समक्ष मदस्यों द्वारा भी सर्वोच्च न्यायालय के इस निर्णय की आलोचना की गयी। मूलपूर्व महान्यायवादी एम सी सौतलवाड द्वारा इसे 'राजनीतिक निर्णय' की सजा दी गयी और सभ्य सदस्य सुरेन्द्रनाथ द्विवेदी ने लिखा कि "इस देश में प्राधिकार का मधर्ष उस समय छिड़ा गोलकनाथ विवाद ने सर्वोच्च न्यायालय ने निर्णय दिया कि संसद को संविधान के मौलिक अधिकार सम्बन्धी अध्याय में संशोधन करने का अधिकार नहीं है। इस निर्णय से ऐसा लगने लगा कि देश में न्यायालय, अधिकांशतया किमी विशेष वर्ग के हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं। कानून व्याख्या करते हुए न्यायालय पूरी तरह से उस सामाजिक उद्देश्य की उपेक्षा नहीं कर सकते हैं जि संविधान ने सामने रखा है।"² इसी प्रकार सर्वोच्च न्यायालय ने बैंकों के राष्ट्रीयकरण और प्रिवी का अन्त सम्बन्धी आदेशों को अवैध घोषित किया। सर्वोच्च न्यायालय के इन निर्णयों पर लिख करते हुए मोहनकुमार मंगलम् ने लिखा था कि "इन तीनों ही निर्णयों से सरकार की समावादी नीतियों से सम्बन्धित महत्वपूर्ण व्यवस्थापन बाजी पर गये थे। गोलकनाथ मामले में कृषि से सम्बन्धित सुधारों के कानूनों की वैधता मदिग्ध थी। बैंक राष्ट्रीयकरण का मामला हमारे देश की वित्तीय व्यवस्था को पुनर्गठित करने में सम्बन्धित था ताकि देश के चन्द्र योगों उम पर नियन्त्रण हटे और वह सरकारी नियन्त्रण तथा नेतृत्व में आये। राजाओं को अमान्य घोषित करना प्राचीन साम्राज्यवादी एवं सामन्ती व्यवस्था के पुनरावशेषों पर अन्तिम प्रहार था। समाजवाद के पक्ष में एक महान कदम था।"³

एक जनकल्याणकारी राज्य में न्यायपालिका से यह आशा की जाती है कि वह राज्य जनकल्याण की दिशा में आगे बढ़ाने में सहायक होगी लेकिन भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने कुछ निर्णयों के आधार पर इस लक्ष्य की प्राप्ति में सहायक बनने के बजाय बाधक होने का कार्य किया है। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा प्रदर्शित इस अनुदारवादिता के कारण ही समय-समय

¹ "It has worked as a conservative court, when questions of property came before it for decision." —T. K. Topal, *The Constitution of India* (1971), p. 36

² द्विवेदी, सुरेन्द्रनाथ संसद वनाम कार्यपालिका और न्यायपालिका—शकधर (संविधान और संसद, 1976, पृ 234।

³ S. Mohankumar Mangalam *Judicial Appointments*, Oxford, 1973, p. 25.

पर सर्वोच्च न्यायालय को पुनर्गठित करने और इसके अधिकारों को सीमित करने की मांग की जाती रही है।

(2) सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अपने पूर्व निर्णयों में परिवर्तन (Supreme Court changes its Previous Decisions)—सर्वोच्च न्यायालय द्वारा न्यायिक पुनर्विलोकन के प्रयोग पर एक प्रमुख आपत्ति यह की जाती है कि सर्वोच्च न्यायालय अपने पूर्व निर्णयों में अनवरत परिवर्तन करता रहा है, जिसके परिणामस्वरूप संवैधानिक कानून की समस्त आस्थाओं के प्रति भ्रान्तियों उत्पन्न हुई हैं। इसमें सन्देह नहीं कि सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालयों को वैधानिक दृष्टि से यह अधिकार प्राप्त है कि वे अपने पूर्व निर्णयों पर पुनर्विचार कर उनमें परिवर्तन कर सकें और न्यायमूर्ति हेगड़े इसे 'न्यायिक पुनर्विलोकन का अनिवार्य अंग मानते हैं'¹ लेकिन 1967-73 के काल में सर्वोच्च न्यायालय ने अपने पूर्व निर्णयों को जिस प्रकार से परिवर्तित किया है, उसे उचित नहीं कहा जा सकता है।

मोहनकुमार मंगलम् ने अपनी पुस्तक में इस सम्बन्ध में प्रमुख रूप से तीन उदाहरण दिये हैं।²

प्रथम, 1952 के शंकर प्रसाद और 1965 में सज्जनसिंह के मामले में, प्रथम में सर्व-मम्मति और द्वितीय में बहुमत निर्णय से, सर्वोच्च न्यायालय ने इस बात को स्वीकार किया कि संसद मूल अधिकारों सहित, संविधान के किसी भी भाग में संशोधन कर सकती है यदि इस सम्बन्ध में निर्धारित प्रक्रिया का पालन किया जाय, लेकिन 1967 के 'गोलकनाथ विवाद' में सर्वोच्च न्यायालय ने निर्णय दिया कि "संसद को संविधान के भाग 3 के किसी उपबन्ध को इस तरह से संशोधित करने का अधिकार प्राप्त नहीं होगा, जिससे कि मौलिक अधिकार छिन जायें या सीमित हो जायें।"

द्वितीय, 1969 के गुजरात राज्य बनाम शान्तिलाल मंगलदास' के विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने निर्णय दिया कि संविधान के चतुर्थ संशोधन के बाद क्षतिपूर्ति की पर्याप्तता या अपर्याप्तता पर विचार करना न्यायालय के क्षेत्राधिकार के बाहर है, लेकिन जब 1969 में ही 'बैंक राष्ट्रीयकरण अधिनियम' को सर्वोच्च न्यायालय में चुनौती दी गयी, तो सर्वोच्च न्यायालय ने इसे इस आधार पर अवैध घोषित कर दिया कि इसमें निहित क्षतिपूर्ति के सिद्धान्त अप्रासंगिक है।

तृतीय, 1965 के 'उस्मान अली खान बनाम सागरमल' के विवाद में सर्वोच्च न्यायालय ने सर्वसम्मति से निर्णय दिया कि देशी रियासतों के भारतीय संघ में विलय और प्रिन्सीपर्स आदि में सम्बन्धित समस्त व्यवस्था राजनीतिक है, न कि वैधानिक और इसमें सम्बन्धित दायित्वों को राष्ट्र न्यायालय द्वारा त्रियन्वित नहीं किया जा सकता। लेकिन 1971 में जब प्रिन्सीपर्स की समाप्ति और नरेशों की मान्यता वापस लेने में सम्बन्धित आदेशों को सर्वोच्च न्यायालय ने चुनौती दी गयी तो सर्वोच्च न्यायालय ने शासन के आदेश को अवैध घोषित कर दिया।

सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अपने निर्णयों में अनवरत परिवर्तन ने कानून की अनिश्चित अवस्था को जन्म दिया है, इससे अधिक हानिप्रद और कुछ नहीं हो सकता कि देश का कानून ही अनिश्चित हो।

(3) संवैधानिक सीमाओं का अतिक्रमण (Encroachment of Constitutional

¹ "Overruling earlier decision is an essential part of Judicial review."

—K. S. Hegde, *Essays in Indian Judiciary* (1973), p. 47.

² S. Mohan Kumar Mangalam, *Judicial Review of the Appointment of the Chief Justice of India*, *Analysis of the Recent Controversies*, 16-25.

Limitations)—सर्वोच्च न्यायालय द्वारा 1967-71 के कारा में जिस प्रकार से न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का प्रयोग किया गया, उससे यह नितान्त स्पष्ट है कि सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी सवैधानिक सीमाओं का अतिक्रमण करते हुए भारतीय राज-व्यवस्था में वह भूमिका अदा करने की चेष्टा की जो संविधान-निर्माता उसे नहीं देना चाहते थे। भारत में न्यायिक पुनर्विलोकन को अपनाते हुए भी इसकी सीमाएँ निर्धारित की गयी हैं और भारतीय संविधान में न्यायिक पुनर्विलोकन उस विस्तार तक नहीं है, जिस विस्तार तक यह व्यवस्था अमरीका में है। भारत में न्यायिक पुनर्विलोकन की सीमाएँ स्पष्ट करते हुए प. नेहरू ने संविधान सभा में कहा था :

“इन सीमाओं के भीतर कोई भी न्यायालय या सर्वोच्च न्यायालय अपने आपको विधान-मण्डल का तृतीय सदन नहीं बना सकता है। कोई भी सर्वोच्च न्यायालय या न्यायपालिका सम्पूर्ण जनता की प्रतिनिधि संसद की इच्छाओं का विरोध नहीं कर सकती। यदि हम यहाँ-वहाँ कोई त्रुटि करते हैं, तो वह हमें हमारी त्रुटि बता सकती है। लेकिन अन्तिम रूप में, जहाँ तक समुदाय के भविष्य का सम्बन्ध है, कोई न्यायपालिका इसमें बाधक नहीं हो सकती।”¹

न्यायालय भी सामान्यतया अपनी इन सीमाओं को स्वीकार करता रहा है। स्वयं न्याय-मूर्ति एस. आर. दास के शब्दों में, “न्यायालय संविधान का विश्लेषण एवं व्याख्या कर सकता है तथा उसके वास्तविक अर्थ का पता लगा सकता है, परन्तु एक बार इसको सम्पन्न करने के बाद वह अपनी बुद्धिमत्ता या नीति को चुनौती नहीं दे सकता। संविधान सर्वोच्च है। न्यायालय के द्वारा संविधान को उसी रूप में स्वीकार किया जाना चाहिए, जैसा कि वह है चाहे वह उसके आदर्श संविधान के पूर्वाग्रहों से भले ही मेल न खाता हो।”

लेकिन 1967 के गोलकनाथ विवाद और तदुपरान्त दिये गये कुछ निर्णयों में सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति पर संविधान द्वारा लगायी गयी सीमाओं का अतिक्रमण किया है।

(4) सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक जीवन अस्थिरता—न्यायिक पुनर्विलोकन के कारण सदैव ही इस बात का भय रहता है कि समग्र द्वारा निर्मित कानून और शासन द्वारा अपनायी गयी नीति न्यायपालिका द्वारा अवैध घोषित की जा सकती है। ऐसी स्थिति में सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक जीवन में अस्थिरता का वातावरण बना रहता है जो कि निश्चित रूप में समस्त व्यवस्था के लिए बहुत अधिक हानिकारक है। न्यायिक पुनर्विलोकन के आलोचकों का कथन है कि न्यायपालिका के द्वारा अपने आपको कानूनी प्रश्नों तक सीमित रखा जाना चाहिए। भूतपूर्व केन्द्रीय विधिमन्त्री गोखले के अनुसार, “न्यायालय कानूनी मामलों पर ही अपना फैसला दे सकते हैं, राजनीतिक तथा आर्थिक मामलों पर उन्हें निर्णय देने का कोई अधिकार नहीं है। संसद व विधानमण्डल, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका का समान रूप से महत्त्व है। न्यायपालिका का महत्त्व कम नहीं है लेकिन आर्थिक और राजनीतिक प्रश्न न्यायपालिका के क्षेत्र से बाहर हैं।”²

(5) संसद और न्यायपालिका के बीच संघर्ष की स्थिति को जन्म—न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति के कारण जब संसद द्वारा निर्मित कानूनों को न्यायपालिका के द्वारा असंवैधानिक घोषित

1 “Within limits no judge and no Supreme Court can make itself a third chamber. No Supreme Court and no Judiciary can stand in judgement over the sovereign will of parliament representing the will of entire community if we go wrong here and there it can point it out, but in the ultimate analysis, where the future of the community is concerned no Judiciary can come in the way.”

—Pt. Nehru C A D, Vol IX, p. 1195.

2 *The Times of India*, 1st Sept., 1971.

मौलिक अधिकारों में संशोधन और सर्वोच्च न्यायालय (Amendments in Fundamental Rights and Supreme Court) — पिछले वर्षों में इस बात पर भी वाद-विवाद किया जाता रहा है कि संसद को मौलिक अधिकारों में संशोधन की शक्ति प्राप्त है अथवा नहीं। यह प्रश्न निश्चित रूप से न्यायिक पुनर्विलोकन से ही सम्बन्धित है। मौलिक अधिकारों के सम्बन्ध में इस प्रकार का समस्त विवाद अनुच्छेद 13 पर केन्द्रित रहा है जिसमें कहा गया है कि 'वे समस्त कानून, जो इस संविधान के प्रभावी होने के पूर्व क्रियाशील थे, उस सीमा तक अवैध होंगे जिस सीमा तक वे संविधान के तीसरे भाग की व्यवस्थाओं के प्रतिकूल हों।'

"राज्य कोई ऐसा कानून नहीं बनायेगा जो इस भाग द्वारा दिये गये अधिकारों को छीने या उनमें कटौती करे और कोई भी प्रस्तावित कानून जो इस व्यवस्था के प्रतिकूल हो, अवैध होगा।"

1952 में अन्तर्गम्यता और 1965 में मन्त्रिमह के समक्षों में धारा 13 के शब्द 'कानून' की इस प्रकार से व्याख्या की गयी है कि संवैधानिक संशोधन को 13वें अनुच्छेद के शब्द कानून के अन्तर्गत नहीं माना जा सकता, अतः संसद संवैधानिक संशोधन की प्रक्रिया के आधार पर मौलिक अधिकारों में परिवर्तन कर सकती है। लेकिन गोलकनाथ विवाद में कानून शब्द के अन्तर्गत संवैधानिक संशोधन को भी सम्मिलित करने हुए यह निर्णय दिया गया कि संसद मौलिक अधिकारों को सीमित नहीं कर सकती।

गोलकनाथ विवाद में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिये गये इस निर्णय की दृष्टि में व्यापक प्रतिक्रिया हुई और यह मांग की गयी कि संसद की प्रभुता में संसद् के ऊपर उठाया जाय। अतः 1971 में संविधान में 24वां संशोधन कर निश्चित किया गया कि संसद को संविधान के किसी भी उपबन्ध को, जिसमें मौलिक अधिकार आते हैं, संशोधित करने का अधिकार होगा। 1973 में सर्वोच्च न्यायालय द्वारा भी अपने निर्णय में इस संवैधानिक संशोधन की वैधता को स्वीकार कर लिया गया।

संसद को मौलिक अधिकारों में संशोधन की शक्ति प्राप्त होनी चाहिए। संसद की इस शक्ति के पक्ष में निम्न तर्क दिये जा सकते हैं :

(1) देश की जनता के सर्वोच्च हितों का प्रतिनिधित्व संसद द्वारा ही किया जा सकता है, किसी न्यायालय द्वारा नहीं।

(2) संसद को इस प्रकार की शक्ति से वंचित करना प्रजातान्त्रिक व्यवस्था के ही प्रति अविश्वास होगा।

(3) यह निराला आवश्यक है कि संविधान तथा कानून सामाजिक परिवर्तन और समुदाय की परिवर्तनशील आवश्यकताओं के अनुस्यू बढ़ने, ऐसा न होने पर सामाजिक-आर्थिक प्रगति में रुकावट पहुँचेगी।

(4) संसद संविधान में किसी विभागीय परिस्थितियों में भूत अधिकारों को निलम्बित करने की व्यवस्था है अतः यह स्वीकार नहीं किया जा सकता कि वे अधिकार परिवर्तनशील हैं।

(5) यह मुद्दाव अव्यावहारिक है कि जब मौलिक अधिकारों में संशोधन की आवश्यकता का अनुभव किया जाय, उसी समय संविधान सभा को आहूत किया जाय।

(6) अनुच्छेद 368 (संसद द्वारा संविधान में संशोधन) में निहित शक्ति का स्वरूप प्रभुत्व जैसा है, जिस पर कोई सीमा नहीं लगायी जा सकती है।

(7) यदि संसद को संविधान में संशोधन की शक्ति न दी जाय तो सामाजिक-आर्थिक परिवर्तनों के लिए नान्ति के माग को अपनाया होगा, जिसे उचित नहीं कहा जा सकता।

वस्तुतः, भारतीय संविधान के निर्माताओं ने संसदीय सर्वोच्चता और न्यायिक पुनर्विलोकन के बीच समन्वय स्थापित करने का प्रयत्न किया है और उस समन्वय को बनाये रखा जाना चाहिए। शासन के द्वारा न्यायपालिका की स्वतन्त्रता का सम्मान किया जाना चाहिए और "स्वयं न्यायाधीशों के द्वारा अपनी शक्तियों के विस्तार को दृष्टि में रखने की अपेक्षा, इन शक्तियों की सीमाओं को दृष्टि में रखा जाना चाहिए।"¹

प्रमुख वाद (LEADING CASES)

1. **शंकरी प्रसाद बनाम भारत संघ (1952)**—इस मामले में संविधान के प्रथम संशोधन अधिनियम, 1951 की विधिमान्यता को चुनौती दी गयी थी। चुनौती का आधार यह था कि संशोधन संविधान के भाग 3 में दिये गये मूल अधिकारों का अतिक्रमण करता है जो अनुच्छेद 13(2) द्वारा वजित है, अतः अवैध है। अनुच्छेद 13 यह उपबन्धित करता है कि राज्य ऐसी कोई विधि नहीं बनायेगा जो नागरिकों के भाग 3 में दिये गये अधिकारों को कम करती है या छीनती है। पीटिशनरों ने यह तर्क दिया कि अनुच्छेद 368 के अन्तर्गत पारित 'संवैधानिक संशोधन' भी अनुच्छेद 13 में प्रयुक्त 'विधि' शब्द के अन्तर्गत विधि है और भाग 3 में दिये गये अधिकारों के विरुद्ध होने के नाते वह असंवैधानिक है। सर्वोच्च न्यायालय ने पीटिशनरों के तर्कों को अस्वीकार करते हुए यह अभिनिर्धारित किया कि संविधान के संशोधन की शक्ति, जिनमें मूल अधिकार भी शामिल हैं, अनुच्छेद 368 में निहित है। अनुच्छेद 13 में प्रयुक्त 'विधि' शब्द के अन्तर्गत केवल कानून आते हैं जो सामान्य विधायी शक्ति के प्रयोग द्वारा निर्मित किये जाते हैं, न कि संवैधानिक संशोधन जो संवैधानिक शक्ति के प्रयोग द्वारा पारित किये जाते हैं। अतएव अनुच्छेद 368 के अन्तर्गत पारित संवैधानिक संशोधन संवैधानिक होंगे, भले ही वे मूल अधिकारों के विरुद्ध क्यों न हों।

2. **सज्जनसिंह बनाम राजस्थान राज्य (1965)**—इस मामले में उपर्युक्त प्रश्न सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष पुनः विचारार्थ आया। इसमें संविधान के 17वें संशोधन अधिनियम की वैधता को चुनौती दी गयी थी। इस मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने शंकरी प्रसाद के मामले में दिये हुए अपने निर्णय का अनुसोदन किया। न्यायालय ने यह कहा कि यदि संविधान निर्मातागण मूल अधिकारों को संशोधन से परे रखना चाहते होते तो निश्चित ही उन्होंने इसके बारे में संविधान में स्पष्ट उपबन्ध का समावेश किया होता।

3. **गोलकनाथ बनाम पंजाब राज्य (1967)**—एक व्यक्ति हेनरी गोलकनाथ काफी सम्पत्ति छोड़कर 20 जुलाई, 1953 को मर गया। प्रस्तुत वाद में, याचिकादाता गोलकनाथ के पुत्र, पुत्री तथा पौत्रियाँ थे। जानन्धर क्षेत्र के अतिरिक्त आयुक्त ने गोलकनाथ के पास 418 एकड़ भूमि को पंजाब सिक्कुरिटी ऑफ़ लैंड टेन्योर्न एक्ट की धारा 10 के प्रावधानों के अन्तर्गत 'अतिरिक्त भूमि' घोषित किया जिसकी पुष्टि वित्त आयुक्त ने अपने आदेश दिनांक 2 जनवरी, 1952 द्वारा की गयी। याचिकादाताओं ने वित्त आयुक्त के निर्णय को संविधान के अनुच्छेद 19(1)(एफ) तथा 14 के विरुद्ध होने के कारण चुनौती दी। इसके अतिरिक्त, संविधान के प्रथम, चतुर्थ एवं सत्रहवें संशोधन को भी चुनौती दी गयी जो कि क्रमशः 1951, 1955 एवं 1964 में पारित किये गये थे। इसके अतिरिक्त, इसी तरह के कुछ वाद मैमूर लैंड रिन्जोर्न एक्ट, जिसने भूमि की अधिकतम सीमा निर्धारित की थी, के विरुद्ध दायर किये गये कि वह संविधान की मूल भावना अनुच्छेद

¹ "Judges should be aware to the restraint on their powers rather than the extent of their powers."
—T. K. Tope, *The Constitution of India*, p. 313.

19(1)(एच) एवं 14 के विरुद्ध है। पंजाब तथा मैसूर राज्यों ने तर्क दिया कि उक्त अधिनियम मन्विधान के 17वें मसौदा के द्वारा सुरक्षित है अतः अब अनुच्छेद 31(ए) के संशोधित रूप द्वारा उक्त अधिनियमों को नवी मूची में शामिल किये जाने में वह वैध कानून है। जबकि प्राचीनगों ने अनुच्छेद 32 के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय में उक्त अधिनियमों को चुनौती दी।

सर्वोच्च न्यायालय के सम्मुख विचारणीय प्रश्न था कि क्या मसद मन्विधान के भाग 3 (मौलिक अधिकारों) में मसौदा कर सकती है? क्या अनुच्छेद 368 संसद को ऐसा संशोधन करने का अधिकार देता है?

इस मामले में न्यायालय ने 6/5 के बहुमत में निर्णय दिया। बहुमत निर्णय ने स्थिर किया कि मसद सम्प्रभु नहीं तथा मन्विधान के मूल अधिकारों वाले भाग में कोई संशोधन नहीं कर सकती। ऐसा अनुच्छेद 13(2) के प्रावधानों के विरुद्ध है। अनुच्छेद 368 द्वारा संसद को ऐसी शक्ति प्राप्त नहीं होती कि वह संविधान में जो चाहे संशोधन कर सके। उस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय ने अपने पूर्ववर्ती निर्णय गकरीप्रसाद बनाम भारत सघ (1951) तथा मज्जनसिंह बनाम राजस्थान राज्य (1965) को बदल दिया। उक्त निर्णयों में सर्वोच्च न्यायालय ने निर्णय किया था कि मसद द्वारा अनुच्छेद 369 द्वारा किया गया संशोधन अनुच्छेद 13(2) 'क' विधि शब्द की परिभाषा में अलग है। परन्तु इन बातों में दिये गये निर्णयों को बदलते हुए गोलकनाथ वाद में न्यायालय ने कहा कि अनुच्छेद 368 के अनुसार किया गया संशोधन अनुच्छेद 13(2) में वर्णित विधि की परिभाषा के अन्तर्गत आता है, अतः अवैध व अवैधानिक है। न्यायालय ने कहा कि मसद द्वारा पारित कोई अधिनियम जो कि नागरिकों के मूल अधिकारों को कम करता है, समाप्त करता है या उनमें संशोधन करता है, शून्य होगा।

गोलकनाथ वाद में प्रतिपादित सिद्धान्त—(i) संसद नागरिकों के मूल अधिकारों से सम्बन्धित भाग 3 में ऐसा कोई संशोधन नहीं कर सकती जो उनमें कोई कमी करे या उन्हें समाप्त करे। (ii) सर्वोच्च न्यायालय के पूर्ववर्ती निर्णय उस पर बाध्यकारी नहीं हैं। (iii) इस वाद में सर्वोच्च न्यायालय ने 'prospective over ruling' के सिद्धान्त को स्वीकार करते हुए मसद द्वारा पारित पूर्व अधिनियमों को वैध प्रोपित कर दिया। (iv) अनुच्छेद 368 संसद को संविधान संशोधन का कोई विशेष अधिकार प्रदान नहीं करता, केवल प्रक्रिया तत्वात्ता है।

4. **केशवानन्द भारती मुकदमा**—मार्च 1970 में केरल के एडनर मठ के स्वामी केशवानन्द भारती ने केरल भूमि सुधार (संशोधन) अधिनियम, 1969 की वैधता को चुनौती दी तथा उसमें कहा गया कि उसके द्वारा मौलिक अधिकार जो संविधान के अनुच्छेद 25, 26, 14, 19(2) एवं 31 के अन्तर्गत प्राप्त हैं, उनका उल्लंघन हो रहा है। गोलकनाथ मुकदमे के निर्णय के रद्द और 24वें तथा 25वें संवैधानिक संशोधन की उपधारा 2(अ) और 2(ब) और उपधारा 3 के प्रथम भाग की पुष्टि करते हुए उच्चतम न्यायालय ने 25वें संशोधन अधिनियम के दूसरे भाग पर आपत्ति की और निर्णय दिया कि यद्यपि धारा 368 संसद को संविधान में संशोधन का अधिकार देती है परन्तु 'संविधान के मूलभूत ढाँचे को बदलने के लिए क्षमता प्रदान नहीं करती।'।

केशवानन्द भारती केस पर विचार-विमर्श करते समय सर्वोच्च न्यायालय को भय था कि यदि संसद को संविधान संशोधन की पूरी शक्ति दे दी गयी तो उस शक्ति को कार्यपालिका अपने को शक्तिशाली बनाने में प्रयोग करेगी और इस प्रकार सम्भावना है कि वह न्यायपूर्ण तरीके से संविधायी शक्ति प्राप्त कर लेगी। सर्वोच्च न्यायालय ने अब स्वीकार कर लिया था कि धारा 368 के अन्तर्गत संसद को उसके अन्दर कार्यविधि पालन की शक्त के साथ संविधान संशोधन की शक्ति प्राप्त है और यह शक्ति संविधायी शक्ति है, माधारण विधायी शक्ति नहीं। परन्तु उनको ऐसी

शक्ति से उत्पन्न परिणामों से भय था और उनका मत था कि संविधान के ऐसे आधारभूत लक्षण हैं जो संसद की संविधायी शक्ति की परिधि के बाहर होने चाहिए। न्यायाधीशों के एक पक्ष का मत था कि 'यद्यपि संसद की संशोधन की शक्ति की संकुचित रूप से सीमित परिभाषा नहीं की जा सकती और वह सभी धाराओं पर लागू होती है, परन्तु वह इस हद तक असीमित नहीं है कि उसके अन्दर संविधान के तादात्म्य अथवा उसके मूल लक्षणों को बदला जाय, अथवा उनको सक्षिप्त किया जा सके।' इन मूल लक्षणों को स्पष्ट करते हुए न्यायाधीशों के दूसरे पक्ष ने विचार प्रकट किया कि संसद को संविधान के ऐसे मूल लक्षणों के आधारभूत तत्वों को कमजोर करने की शक्ति नहीं, जैसे भारत की सम्प्रभुता तथा हमारी राज्य व्यवस्था का लोकतन्त्रवादी स्वरूप। प्रथम तो संविधान के मूल ढाँचे के अनिवार्य तत्वों को ही निश्चित शब्दों में स्पष्ट करना कठिन अथवा असम्भव प्रायः है, फिर इस विचार में सहमत होना भी कठिन है कि संविधान में कोई ऐसी चीज है जिसके कारण संसद भारतीय जनता के नाम में सम्प्रभु शक्ति का प्रयोग करने हुए संशोधन नहीं कर सकती, विशेषकर जबकि वह संविधान में दी शर्तों के अनुसार कार्य करे।

जहाँ तक संसद की संविधान संशोधन की शक्ति का सम्बन्ध था, गोलकनाथ केस के निर्णय से 'भारती केस' का निर्णय काफी उन्नत कदम था। इसमें इस तथ्य को स्वीकार किया कि (i) धारा 368 के विस्तृत शब्दों में निःसन्देह ही मूल अधिकारों को संशोधित अथवा सक्षिप्त करने का अधिकार निहित है, (ii) संशोधन की शक्ति पर कोई प्रतिबन्ध नहीं और अपनी शक्ति के आधार पर संसद संविधान के किमी भी उपबन्ध को संशोधित या संक्षिप्त या वस्तुतः निरसित (Repeal) कर सकती है (iii) संशोधन की शक्ति की परिधि में मूल अधिकार सम्मिलित हैं और इसमें विभिन्न धाराओं को भी घटाने-बढ़ाने अथवा बदलने की शक्ति शामिल है जिसमें सम्पत्ति का अधिकार भी है, और (iv) यह कि संसद को दी गयी संशोधन की सर्वैधानिक शक्ति का दुरुपयोग हो सकता है, इस तथ्य की शक्ति के अस्तित्व और विस्तार की रचना में कोई प्रारम्भिकता नहीं। अब सर्वोच्च न्यायालय की मुख्य शिकायत यह थी कि संसद न्यायपालिका से सीमित न्यायिक निर्णय का अधिकार भी ले लेने का प्रयत्न कर रही है। उसके मतानुसार न्यायिक निर्णय का अधिकार क्षेत्र संविधान के आधारभूत ढाँचे का एक भाग है।

5 बैंक राष्ट्रीयकरण का मामला—19 जुलाई, 1969 को भारत सरकार ने एक अध्यादेश द्वारा 14 प्रमुख बैंकों, जिनकी विनियोजित पूँजी 50 करोड़ रुपये से अधिक थी, का राष्ट्रीयकरण कर दिया। अध्यादेश में वे सिद्धान्त विहित किये गये थे जिनके अनुसार प्रतिकर (Compensation) दिया जाना था। 19 अगस्त, 1969 को संसद ने अध्यादेश को अधिनियम का रूप दे दिया। पीटिशनकर्ता आर सी कपूर ने उक्त अध्यादेश तथा अधिनियम की नवैधानिकता को चुनौती दी तथा यह कहा कि यह उचित प्रतिकर की व्यवस्था नहीं करता है।

सर्वोच्च न्यायालय का बहुमत का निर्णय सुनाते हुए न्यायमूर्ति श्री शाह ने कहा कि 'यदि विहित सिद्धान्त अर्थात् सम्पत्ति के प्रतिकर नियत करने के लिए सुसंगत है तो उसको चुनौती नहीं दी जा सकती है, किन्तु एक ही सिद्धान्त हर प्रकार की सम्पत्ति के लिए प्रतिकर नियत करने के लिए उचित नहीं हो सकता है। एक प्रकार की सम्पत्ति के लिए प्रतिकर नियत करने वाला सिद्धान्त दूसरे प्रकार की सम्पत्ति के प्रतिकर नियत करने के लिए सर्वथा असंगत हो सकता है। प्रतिकर नियत करने वाले सिद्धान्तों के चुनाव में विधायिका का निर्णय अन्तिम है, लेकिन चुने हुए सिद्धान्त का मुख्य उद्देश्य स्वामी को उनकी सम्पत्ति का पूरा प्रतिदान देना होना चाहिए। उक्त अधिनियम में प्रतिकर का निर्धारण किसी सुसंगत सिद्धान्त के अनुसार नहीं किया गया है, इसलिए वह असंवैधानिक है। न्यायालय ने कहा कि प्रतिकर नियत करने के लिए कारोबार (Undertaking)

जो एक डकार्ड के रूप में लेना चाहिए, उसके घटकों को अलग-अलग करके नहीं। घटकों का कुल मुख्य डकार्ड का भी मुख्य हो, यह आवश्यक नहीं और विशेषकर जब सम्पत्ति एक सगठित एवं चालू कारोबार के रूप में हो। प्रस्तुत मामले में कुछ प्रकार की सम्पत्ति के लिए कोई प्रतिकर नहीं दिया गया है, जैसे स्यातिलाम (goodwill)। यहाँ नहीं, वंको की भूमि और भवनो के मूल्यांकन का तरीका उनके लिए प्रतिकर नियत करने के लिए सुसंगत नहीं है और न ही दायित्वो के कुल मूल्य के निर्धारण की विधि ही सुसंगत है। स्पष्ट है कि वंको को उनके कारोबार का 'उचित-प्रतिदान' (a ture recompense) नहीं दिया गया है, अतः यह सर्वथा अनुच्छेद 31(2) के विरुद्ध है। बैंक राष्ट्रीयकरण केम से दिये गये निर्णय का निष्कर्ष यह निकलता है कि जब तक 'प्रतिकर' शब्द अनुच्छेद 31(2) में रहेगा, तब तक प्रतिकर की पर्याप्तता का प्रश्न न्यायालय के पुनर्विलोकन से परे नहीं किया जा सकता है।

सर्वोच्च न्यायालय के इस विनिश्चय की व्यापक आलोचना हुई। सरकारी पक्ष की ओर से लोगो ने कहा कि यह निर्णय देश के समाजवादी एवं आर्थिक विकास में बाधक है, देश के राजनीतिज्ञो ने भी सर्वोच्च न्यायालय के अनुदारवादी दृष्टिकोण को लेकर उस पर व्यापक प्रहार किये। इस मामले से उत्पन्न कठिनाइयो को दूर करने के लिए संविधान में संशोधन करके 25वाँ एवं 26वाँ संशोधन किया गया। इसके द्वारा अनुच्छेद 31 के खण्ड (2) में संशोधन करके 'प्रतिकर' शब्द के स्थान पर 'राशि' शब्द रखा गया।

6 प्रिवीपर्स का मामला—25 जून, 1967 को अखिल भारतीय कांग्रेस ने प्रिवीपर्स समाप्त करने तथा भूतपूर्व राजाओं को प्राप्त मुविधाओं को निरस्त करने के लिए एक प्रस्ताव पारित किया। इस प्रस्ताव के आधार पर संविधान का 24वाँ संशोधन बिल संसद के समक्ष प्रस्तुत हुआ जो 2 सितम्बर, 1970 को लोकसभा द्वारा पास हो गया किन्तु राज्यसभा में उसे सफलता नहीं प्राप्त हो सकी। अन्त में 5 सितम्बर, 1970 को राष्ट्रपति ने एक आदेश अनुच्छेद 366(22) के अन्तर्गत इसे जारी कर दिया।

प्रार्थी माधवराव सिधिया ने इस आदेश को निम्नांकित आधारों पर विवादित किया (i) राष्ट्रपति को राजाओं को प्राप्त मान्यताओं को वापस लेने का अधिकार नहीं है। (ii) प्रिवीपर्स पाने का अधिकार अनुच्छेद 19(1)(एफ) तथा 31 के अन्तर्गत सम्पत्ति है तथा इसे अपहृत करना बिना किसी मुआवजे के अवैध है।

न्यायालय ने बहुमत में यह निर्णय दिया कि राष्ट्रपति का यह कृत्य एक प्रशासनिक कृत्य है न कि राजनीतिक है। प्रिवीपर्स अथवा राजाओं को प्राप्त मान्यता को वापस करना राष्ट्रपति का राजनीतिक कार्य नहीं है। यदि राजाओं के राज्यों को मिलाये जाने का इतिहास देखा जाये तो यह साफ दिखायी पड़ेगा कि यह एक स्थायी प्रवन्ध किया गया था जिसमें परिवर्तन स्टेट पॉलिसी के आधार पर नहीं किया जा सकता है। संविधान के अनुच्छेद 291 के अन्तर्गत यूनियन ऑफ इण्डिया प्रिवीपर्स देने के लिए बाध्य है। यह भी कहा गया कि राजा अब भारत के नागरिक हैं और राज्य अपने नागरिकों के विरुद्ध कोई कार्य नहीं कर सकता।

सर्वोच्च न्यायालय के इस निर्णय में विनिश्चित सिद्धान्त हैं—(i) ब्रिटिश सम्राट की शक्तियाँ भारत के राष्ट्रपति को प्राप्त नहीं हैं। (ii) भूतपूर्व राजा आदि भारत के नागरिक हैं तथा राज्य अपने नागरिकों के विरुद्ध कोई कार्य नहीं कर सकता। (iii) प्रिवीपर्स सम्पत्ति है।

इस निर्णय के परिणामस्वरूप प्रिवीपर्स समाप्त करने के कार्य पर रोक लग गयी थी और बाद में उसे 26वाँ संशोधन अधिनियम पारित करके दूर कर दिया गया।

7. शिवनलाल सक्सेना बनाम उत्तर प्रदेश राज्य—सन् 1954 में विटीशनर को निवारक

निरोध अधिनियम के अन्तर्गत गिरफ्तार किया गया था। उमे नजरबन्द करने समय दो कारण बताये गये थे। बाद में एक कारण रद्द कर दिया गया था। सरकार की ओर से यह तर्क दिया गया कि गिरफ्तारी के लिए दूसरा कारण ही पर्याप्त है। सर्वोच्च न्यायालय ने उपरोक्त तर्क को अस्वीकार कर दिया और कहा कि गिरफ्तारी अवैधानिक है।

8 ए. के. गोपालन बनाम मद्रास राज्य—ए. के. गोपालन बनाम मद्रास राज्य के बाद में अनुच्छेद 21 में प्रयुक्त पदावली के अर्थान्वयन का प्रश्न सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष सर्वप्रथम आया था। इस बाद में ए. के. गोपालन को निवारक निरोध अधिनियम, 1950 के अधीन निरुद्ध कर जेल में बन्द कर दिया गया था। पिटीशनर ने अपने निरोध की वैधता को निम्नलिखित आधारों पर चुनौती दी थी—(i) इससे उसके अनुच्छेद 19 में प्रदत्त समस्त भारत में भ्रमण की स्वाधीनता के अधिकार का अतिक्रमण होता है जो दैहिक स्वाधीनता का एक आवश्यक तत्त्व है। (ii) निरोध अनुच्छेद 21 का अतिक्रमण करता है क्योंकि यह व्यक्ति के दैहिक स्वाधीनता को विधि द्वारा विहित प्रक्रिया के विरुद्ध वंचितकरण को प्राधिकृत करता है। संक्षेप में, पिटीशनर का कथन था कि निवारक निरोध अधिनियम अनुच्छेद 19 एवं 21 दोनों का अतिक्रमण करता है, अतः अवैधानिक है।

सर्वोच्च न्यायालय ने पिटीशनर के सभी तर्कों को अस्वीकार कर दिया और यह निर्धारित किया कि यद्यपि स्वाधीनता एक व्यापक अर्थ वाला शब्द है किन्तु अनुच्छेद 21 से इसके क्षेत्र को दैहिक विशेषण लगाकर सीमित कर दिया गया है और इस अर्थ में दैहिक स्वाधीनता का अर्थ शारीरिक स्वाधीनता मात्र में है। न्यायालय के बहुमत के अनुसार अनुच्छेद 19 एवं 21 स्वाधीनता के अधिकार के दो विभिन्न पहलुओं से सम्बन्धित हैं। अनुच्छेद 19 में प्रयुक्त समस्त भारत में भ्रमण का अधिकार अनुच्छेद 21 में प्रदान किये गये दैहिक स्वाधीनता से विलुप्त भिन्न है। अनुच्छेद 21 के अधीन पारित दैहिक स्वाधीनता को वंचित करने वाली विधि की वैधता का इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती है कि वह अनुच्छेद 19(5) के अधीन अयुक्तियुक्त निबन्धन लगाती है। इस बात ने यह कहा गया है कि पिटीशनर को उसकी दैहिक स्वाधीनता से विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया के अनुसार वंचित किया गया था, अतः उपरोक्त निरोध विधि संवैधानिक है।

किन्तु सर्वोच्च न्यायालय ने अपने बाद के निर्णयों में ए. के. गोपालन के बाद में दिये गये दैहिक स्वाधीनता के सीमित अर्थ को अस्वीकार कर दिया और उसका बहुत व्यापक अर्थ लगाया है। न्यायालय के अनुसार, दैहिक स्वाधीनता का अधिकार केवल शारीरिक स्वतन्त्रता प्रदान करने तक ही सीमित नहीं है, बल्कि यह एक विस्तृत अर्थ वाली पदावली है जिसके अन्तर्गत वे सभी प्रकार के अधिकार शामिल हैं जो व्यक्ति की दैहिक स्वाधीनता को पूर्ण बनाते हैं।

सार्वजनिक हित (जन-हित) संरक्षण से सम्बन्धित मामले (PUBLIC INTEREST LITIGATION CASES)

पिछले दशक (1980-90) से सर्वोच्च न्यायालय के दृष्टिकोण में व्यापक परिवर्तन आ रहा है और वह एक अनुदारवादी न्यायालय के स्थान पर प्रगतिशील दृष्टिकोण वाले न्यायालय का रूप ग्रहण करता जा रहा है, वह वैयक्तिक हितों के संरक्षक के साथ-साथ सामाजिक हित के संरक्षक के रूप में सक्रिय भूमिका का निर्वाह करने लगा है।

मविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन न्याय पाने का हक उसी व्यक्ति को है जिसके मूल अधिकारों का अतिक्रमण होता है किन्तु अपने नवीनतम निर्णयों में सर्वोच्च न्यायालय ने आम जनविधि के उक्त नियम में परिवर्तन कर दिया है और अनुच्छेद 32 के क्षेत्र को बहुत विस्तृत कर दिया है। न्यायालय ने यह निर्णय दिया है कि अनुच्छेद 32 के अधीन कोई संस्था या सार्वजनिक

हित से उत्प्रेरित कोई नागरिक किसी ऐसे व्यक्ति के सर्वैधानिक या विधिक अधिकारों के प्रवर्तन के लिए रिट फाइल कर सकता है, जो निर्धनता अथवा किसी अन्य कारण से न्यायालय में रिट फाइल करने में सक्षम नहीं है। न्यायाधीश श्रीकृष्ण अय्यर के अनुसार 'वाद-कारण' और 'पीड़ित व्यक्ति' की सकुचित धारणा का स्थान 'वर्ग कार्यवाही', 'लोकहित में कार्यवाही' की विस्तृत धारणा ले रही है। ऐसे मामले व्यक्तिगत मामलों से भिन्न होते हैं। वैयक्तिक मामलों से वादी और प्रतिवादी होते हैं जबकि सार्वजनिक हित संरक्षण से सम्बन्धित मामले किसी एक व्यक्ति के वजाय ऐसे 'समूह' के हितों के संरक्षण पर बल देते हैं जो कि शोषण और अत्याचार का शिकार होता है और जिसे सर्वैधानिक और मानवीय अधिकारों से वंचित कर दिया जाता है।¹ हाल ही में सर्वोच्च न्यायालय ने ऐसे कई मामलों पर विचार किया है। कतिपय ऐसे मामले यहाँ प्रस्तुत किये जा रहे हैं

1. आगरा प्रोटेक्शन होम केस (Agra Protection Home Case)—आगरा प्रोटेक्शन होम केस में लगभग 70-80 लड़कियाँ रहती थी। इन लड़कियों के बारे में इण्डियन एक्सप्रेस अखबार में यह खबर छपी कि उनके साथ मानवीय स्तर का व्यवहार नहीं हो रहा है। इन लड़कियों के रहने और कार्य करने के लिए मनुष्योचित परिस्थितियाँ प्रदान नहीं की गयी हैं। यहाँ तक कि उनके लिए कोई स्नानघर नहीं है और लेट्रिन भी बिना दरवाजे की हैं। इन लड़कियों के लिए यह सम्भव नहीं था कि वे अपने अधिकारों के लिए न्यायालय में जा सकें चूँकि सामाजिक और आर्थिक दृष्टि से वे अलाभकर स्थिति में थीं। ऐसी स्थिति में सर्वोच्च न्यायालय ने कानून के दो प्रोफेसर्स को इन लड़कियों की ओर से पैरवी करने की स्वीकृति प्रदान की।²

2. बिहार (भागलपुर) जेल के विचाराधीन कैदियों का मामला (Bihar Undertrial Prisoners Case)—इस मामले की शुरुआत पुलिस आयोग के सदस्य के. एफ. हस्तमजी द्वारा इण्डियन एक्सप्रेस में लिखे गये एक लेख से हुई। इस लेख में उन्होंने लिखा कि बिहार की जेलों में सैकड़ों कैदी सड़ रहे हैं, उनके मामले वर्षों से विचाराधीन (Undertrial) पड़े हैं। लेख में ऐसे सात कैदियों के नाम दिये गये जिन्हें जेल में पाँच साल से भी अधिक समय हो गया था और उन पर अभी तक मुकदमा प्रारम्भ नहीं हुआ। इस खबर के आधार पर एडवोकेट श्रीमती हिगोरानी ने संविधान के अनुच्छेद 32 के अन्तर्गत सर्वोच्च न्यायालय में एक याचिका दायर की। प्रेस की खबर के आधार पर उन्होंने भी ऐसे सात विचाराधीन कैदियों के नाम का उल्लेख याचिका में किया था, किन्तु याचिका में कहा गया कि ऐसे सैकड़ों कैदी हैं जो बिहार की जेलों में वर्षों से सड़ रहे हैं और उनके मामलों की सुनवाई भी प्रारम्भ नहीं हुई है। इस याचिका के आधार पर भारत का सर्वोच्च न्यायालय सन्निय (Activised) हो गया और न्यायिक सन्नियता (Judicial

¹ "Public interest litigation may be contrasted with private litigation where there is only a dispute between A and B. It is an individual dispute which the court adjudicates. That is what we have been doing all these years. But public interest litigation is litigation which is initiated not for the benefit of one individual but for the benefit of a class or group of persons—those who are either the victims of exploitation or oppression or who are denied their constitutional or legal rights. This is the kind of litigation which we are now trying to promote."

—Justice P. N. Bhagwati *Indian Express* (Express Magazine), January 31, 1982 p. 1.

² "This is the kind of Public interest litigation which is now coming before the Supreme Court—litigation initiated for the benefit of a class of people which is denied its Constitutional and legal rights, but which by reason of its social or economic disabilities can not approach the Courts for relief."

action) का परिचय दिया। न्यायालय ने बिहार राज्य को नोटिस दिये और उससे पूछा कि वह उन कैदियों की सूची मय हलफनामे के सर्वोच्च न्यायालय में प्रस्तुत करे जिनके मामले वर्षों से विचाराधीन हैं तथा जिनको जेलों में 18 महीनों से अधिक का समय व्यतीत हो चुका है। जब बिहार सरकार ने हलफनामा प्रस्तुत किया तो पता चला कि बिहार की जेलों में इस प्रकार के हजारों कैदी वर्षों से सड़ रहे हैं। यह याचिका कैदियों की ओर से नहीं थी फिर भी सर्वोच्च न्यायालय ने इस याचिका के माध्यम से हजारों कैदियों को मुक्त करवाया।¹ सर्वोच्च न्यायालय ने पूछा कि इतने सारे व्यक्ति जेलों में क्यों भरे हुए हैं? इन कैदियों को जमानत पर क्यों नहीं छोड़ा गया? आमतौर से जब किसी व्यक्ति के मामले पर विचार करना होता है और विचार (trial) में अधिक समय लगने की सम्भावना होती है तो उसे जमानत (bail) पर छोड़ दिया जाता है। इन कैदियों को प्रति 24 दिन बाद मजिस्ट्रेट के सामने लाने का नियम है किन्तु वे जमानत के लिए आवेदन प्रस्तुत करने में असमर्थ थे। चूंकि वे इतने गरीब थे कि कानूनी सहायता प्राप्त करने में असमर्थ रहे थे। यदि न्यायालय जमानत के सिद्धान्त भी निर्धारित कर दे तब भी ऐसे कैदियों की रक्षा सम्भव नहीं होगी क्योंकि वे किसी वकील को अपनी पैरवी करने के लिए प्रस्तुत करने में असमर्थ हैं। इसलिए सर्वोच्च न्यायालय ने निर्णय दिया कि फौजदारी मुकदमों में भी अपराधी को कानूनी सहायता (Legal aid) प्राप्त करने का मौलिक अधिकार है। उसे सहायता अनिवार्य रूप से प्रदान की जानी चाहिए। सर्वोच्च न्यायालय ने इस अधिकार की रचना 'रचनात्मक व्याख्या की प्रक्रिया' (a process of creative interpretation) के अन्तर्गत की; जबकि तथ्य यह है कि 'कानूनी सहायता' प्राप्त करना भारतीय संविधान में मूलभूत अधिकार नहीं है।²

3: बम्बई के पटरीवासियों का मामला (The Case of the Bombay Pavement dwellers)—यह मामला भी सार्वजनिक हित संरक्षण से सम्बन्धित है। मुख्य न्यायाधीश के सामने एक पत्रकार ओतगा तेलिस ने बम्बई के पटरीवासियों का मामला उठाया और न्यायालय ने अन्तरिम आदेश जारी करके पटरीवासियों की सुरक्षा का इन्तजाम किया।

4. सुनील बत्रा बनाम दिल्ली प्रशासन (Sunil Batra V/s Delhi Administration) के मामले में एक आजीवन कारावास का दण्ड भुगत रहे कैदी के साथ जेल वार्डन द्वारा क्रूर एवं अमानवीय व्यवहार के विरुद्ध एक-दूसरे कैदी ने पत्र द्वारा न्यायालय को इस अमानवीय घटना की सूचना भेजी। न्यायालय ने इस पत्र को बन्दी प्रत्यक्षीकरण रिट मानकर जेल-प्राधिकारियों के विरुद्ध निर्देश जारी किया कि उक्त कैदी के साथ अमानवीय व्यवहार न किये जायें और अपराधी व्यक्ति को दण्ड देने की उचित कार्यवाही की जायें। बन्दी प्रत्यक्षीकरण रिट का प्रयोग केवल अवैध कारावास से विमुक्ति के लिए ही नहीं बल्कि जेल में कैदियों के विरुद्ध किये गये सभी प्रकार के अमानवीय व्यवहारों के विरुद्ध संरक्षण प्रदान करने के लिए भी किया जा सकता है।

1 There was no petition on behalf of those persons. The petition which was filed was merely a Habeas Corpus petition in the name of seven specified persons. But the Court on the basis of the petition, gave relief to a large number of undertrial prisoners. That is a typical instance of public interest litigation.

2 "So we held that legal aid to an indigent accused in a Criminal trial is a fundamental right and it must be accorded to him. The Court evolved this right by a process of creative interpretation because strictly speaking the right to legal aid is not a fundamental right under the Constitution."

5. पुलिस ड्राइवर का केस (The Case of Police Driver)—सर्वोच्च न्यायालय 4 तीन न्यायाधीशों की बेंच ने दिल्ली पुलिस के एक ड्राइवर सिपाही को उस रिट याचिका को स्वीकार कर लिया जिसमें अन्य विभागों के ड्राइवरों की तुलना में उसको नीची वेतन श्रृंखला देने का चुनौती दी गयी है।¹ रिट याचिका स्वीकार करने हुए बेंच ने कहा कि अनुच्छेद 14 में राज्य को स्पष्ट निर्देश है कि 'कानून के सामने समानता' के सिद्धान्त में किसी व्यक्ति को वंचित नहीं रखा जा सकता। न्यायमूर्ति चिनप्पा रेड्डी, ए. पी. सेन व ब्रह्मसुख एन्नाम ने अपने फैसले कहा कि यदि समान काम के लिए समान वेतन न दिया जाय तो मतिमान में निहित समानता का सिद्धान्त लोगों के लिए बेमानी हो जायेगा। बेंच ने रणधीरसिंह के डम तक को स्वीकार किया कि वह दूसरे विभागों में कार्यरत ड्राइवरों से कम काम नहीं करता। न्यायालय ने केन्द्रीय सरकार को निर्देश दिया कि नारायणसिंह को भी रेलवे मुरधा दल के ड्राइवरों को दिये जाने वाला वेतन ही दे। न्यायाधीशों ने आदेश दिया कि उच्च वेतन श्रृंखला 1 जनवरी, 1973 में दी जानी चाहिए जिस दिन वेतन आयोग की सिफारिश अमल में लायी गयी थी। न्यायालय ने कहा कि दिल्ली पुलिस के ड्राइवरों में वर्गीकरण व उनको नीची वेतन श्रृंखला का मुझाव अनुचित और तर्कहीन है।

6. चमारों का केस (Case of Chamars)—चमारों का केस यह सिद्ध करता है कि सर्वोच्च न्यायालय समाज के दुर्बल वर्गों की सुरक्षा के लिए कितना जागरूक है। यह मामला उत्तर प्रदेश के कतिपय जिलों के चमारों का है। इन जिलों में चमार लोग वर्षों से चमड़े, मरे हुए पशुओं की हड्डियाँ आदि बेचने के पुर्जतैनी धन्धे में लगे हुए हैं। जिला परिषदों ने हड्डियाँ इकट्ठी कर व बेचने के कार्य को ठेके पर देना प्रारम्भ कर दिया। चमार लोग यह कहते हुए न्यायालय में उपस्थित हुए कि इससे उनकी जीविका प्रभावित होती है क्योंकि ठेकेदार ठेकेदारों को दिये जा जो केवल थोड़े से चयनित चमारों के माध्यम से यह कार्य करेंगे। ये चमार उनके नियन्त्रण होंगे और इस प्रकार उनका आर्थिक शोषण होगा। ठेकेदार उनको न्यूनतम मजदूरी भी नहीं देंगे क्योंकि ठेकेदारों ने इसका कोई उल्लेख नहीं है। इसने तबु-जमींदारी प्रथा पनपेगी। इस मामले की मुनवाड़ी इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने की और एक बेंच ने रिट याचिका को खारिज कर दिया। मामले के बाद सर्वोच्च न्यायालय के सामने लाया गया। न्यायालय के 4 चमारों की सामाजिक-आर्थिक स्थिति के बारे में पूरे तथ्य नहीं थे। न्यायालय इस तथ्य से अपरिचित था कि चमार लोग किन प्रकार से अपना पुर्जतैनी धन्धा करते हैं और ठेकेदारों नियुक्ति में उनके पुर्जतैनी धन्धे पर क्या प्रभाव पड़ने वाला है? सर्वोच्च न्यायालय ने इनकी जाँच करने के लिए एक जाँच आयोग नियुक्त किया जिसमें डॉ. उपेन्द्र ब्रक्मी तथा कृष्णा महाजन जैसे कानूनविद् रखे गये। इस जाँच आयोग ने कानपुर जिले के सरसोल उपखण्ड में जाकर यह बताया कि चमार लोग मृत जानवरों की चमड़ी का व्यवसाय किस प्रकार करते हैं, ठेकेदार प्रणाली से उनकी जीविकोपार्जन की वृत्ति पर क्या प्रभाव पड़ने वाला है, ठेकेदारी प्रणाली कितने लोग काम करते हैं आदि। न्यायालय ने राज्य सरकार को निर्देश दिया कि जाँच आयोग का खर्चा जमा कराये।

इस प्रकार इस मुकदमे से पता चलता है कि सर्वोच्च न्यायालय ने समाज के दुर्बल वर्ग की सामाजिक-आर्थिक स्थिति का पता लगाने के लिए नयी प्रणाली की शुरुआत की। राज्य सरकार से न्यायालय ने कहा कि वह अपने महकामी विभाग को निर्देश दे कि वह चमारों को यह

¹ राजस्थान पत्रिका (जयपुर), फरवरी 25, 1982।

मंघों में संगठित करके उनमें ठेका लेने की सामर्थ्य विकसित करे ताकि बाह्य व्यक्तियों के वजाय वे स्वयं ठेका ले सकें।

7. तिलोनिया (अजमेर जिला) के श्रमिकों का केस (Case of Construction Workers in Tilonia)—तिलोनिया के श्रमिकों (Construction workers) का मामला बंकर राय ने, जो कि वहाँ एक शोध संस्थान चलाते हैं, न्यायालय के समक्ष रखा है। उनका कहना है कि वहाँ जो हरिजन महिलाएँ कार्य करती हैं उन्हें कम मजदूरी दी जाती है यह मजदूरी न्यूनतम मजदूरी से भी कम है और उसमें से भी कुछ मजदूरी की पेनाल्टी क्लॉज (Penalty Clause) के अन्तर्गत कटौती कर दी जाती है। न्यायालय का अभिमत है कि न्यूनतम मजदूरी दिये बिना काम लेना अनुच्छेद 23 का उल्लंघन है और यह प्रकार एक से वेगार (forced labour) है। यह मामला अभी न्यायालय के पास विचाराधीन है और यह एक सार्वजनिक हित मरक्षण (Public interest litigation) याचिका है। यदि यह याचिका सफल होती है तो हजारों श्रमिकों को लाभ होगा।

8. बन्धुआ मुक्ति मोर्चा बनाम भारत संघ—इस मामले में एक संस्था ने पत्र द्वारा सर्वोच्च न्यायालय को सूचित किया कि हरियाणा राज्य के फरीदकोट जिले की पत्थर खानों में काफी संख्या में श्रमिक अमानवीय दशा में कार्यरत हैं और उनमें से अनेक बन्धुआ श्रमिक भी हैं। न्यायालय ने पत्र को रिट मानकर दो अधिवक्ताओं का एक आयोग नियुक्त किया जिसने जाँच करके न्यायालय को रिपोर्ट दी कि संस्था का आरोप सत्य है। न्यायमूर्ति श्री भगवती ने बहुमत का निर्णय सुनते हुए अभिनिर्धारित किया कि जनहित वाद के ऐसे मामले में सरकार को आपत्ति करने के वजाय स्वागत करना चाहिए ताकि सरकार समुचित कदम उठाकर बन्धुआ मजदूरों को मुक्त कर सके या उनकी स्थिति में सुधार कर सके।

9. रूदल शाह बनाम बिहार राज्य के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि उसे अनुच्छेद 32 के अधीन राज्य के कार्यों द्वारा पीडित व्यक्तियों को प्रतिकार प्रदान करने की शक्ति प्राप्त है। प्रस्तुत मामले में रूदल शाह को किसी अपराध में अभियोजित किया गया था किन्तु सेशन न्यायालय द्वारा उसे 30 जून 1968 को विमुक्त कर दिया गया था। किन्तु उसके वावजूद राज्य प्राधिकारियों के अनुत्तरदायित्वपूर्ण आचरण के कारण 14 वर्ष तक हजारी बाग जेल में सड़ना पड़ा और 16 जून 1982 को सर्वोच्च न्यायालय द्वारा हस्तक्षेप करने पर जेल से रिहा किया गया। सर्वोच्च न्यायालय ने बिहार राज्य को निर्देश दिया कि वह रूदल शाह को 35,000 रुपये प्रतिकार देकर क्षतिपूर्ति करे क्योंकि उसके अधिकारियों के उपेक्षापूर्ण आचरण के कारण उसे 14 वर्ष अवैध रूप से जेल में रहना पड़ा।

10. एशियाड श्रमिक केस, 1982 (Asiad Worker's Case, 1982)—सितम्बर 1982 में सर्वोच्च न्यायालय ने 'एशियाड श्रमिक' नामक केस में एक ऐतिहासिक निर्णय दिया। एशियाड के सिलसिले में जो निर्माण कार्य चल रहा था उसमें हजारों श्रमिक लगे हुए थे। इन लोगों को निर्धारित न्यूनतम मजदूरी से कम मजदूरी दी गयी। जिन लोगों से काम लिया गया उनमें छोटे-छोटे बच्चे भी शामिल थे। एक समाजसेवी संस्था पीपुल्स यूनिन फॉर डेमोक्रेटिक राइट्स ने सर्वोच्च न्यायालय का ध्यान इस ओर आकर्षित किया। इस संस्था ने एक पत्र द्वारा उच्चतम न्यायालय को सूचित किया था कि एशियाड प्रोजेक्ट से काम करने वाले श्रमिकों के मूल अधिकारों और विधिक अधिकारों का उल्लंघन किया गया है तथा विभिन्न श्रमिक विधियों का उल्लंघन किया गया है और श्रमिकों को न्यूनतम मजदूरी नहीं दी गयी है। इस पत्र को अनुच्छेद 32 के अधीन एक रिट के रूप में स्वीकार किया गया और न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि देश

के श्रमिक वर्ग वे चाहें जिस क्षेत्र में हों, मीठे या किसी मंगठन के माध्यम से अपने नर्वय। एव विधिक अधिकारों की सुरक्षा के लिए सर्वोच्च न्यायालय में आवेदन दे सकते हैं। ७. न्यायालय के प्रक्रियात्मक नियमों का भी पालन करना आवश्यक नहीं। वे न्यायालय को अपने अधिकारों के उल्लंघन के बारे में पत्र द्वारा सूचित कर सकते हैं और न्यायालय का यह पर कर्तव्य है कि वह श्रमिकों के साथ हो रहे अमानवीय व्यवहारों को रोकने के लिए सम्बन्ध प्राधिकारियों (भारत सरकार, दिल्ली प्रशासन और ठेकेदारों) को समुचित निर्देश दें ताकि विभिन्न श्रमिक विधियों को भलीभाँति लागू किया जाये और श्रमिकों का शोषण न हो। ६. मामले में दिल्ली प्रशासन का कहना था कि कम मजदूरी दिये जाने के लिए ठेकेदार १७ हैं, प्रशासन नहीं। निर्धारित मजदूरी में कम मजदूरी दिये जाने को न्यायालय ने 'जबरी मजदूरी' (forced labour) बतलाया। न्यायालय ने अपने निर्णय में यह कहा था कि जबरी मजदूरी अर्थ केवल यह नहीं है कि जोर-जबर्दस्ती द्वारा किसी से काम लिया जाये। "यदि आर्थिक मजदूरी की वजह से किमी को बहुत कम मजदूरी में मन्तोप करना पड़े तो इस भी 'जबरी मजदूरी' ही कहेंगे।"

लोकतन्त्र में 'लोक हितवाद' विधि शासन का एक आवश्यक तत्त्व है। विधि शासन केवल धनी और सुविधासम्पन्न वर्ग के अधिकारों की नहीं बरन् निर्वलतम वर्ग के लोगों के अधिकारों का संरक्षण करता है और उन्हें न्याय प्रदान करता है। 'लोक हितवाद' की अवधारणा सर्वोच्च न्यायालय को देश के निर्धन और कमजोर वर्ग के लोगों के अधिकारों के सजग प्रहरी के रूप प्रतिष्ठित करता है और उस पुरानी सकीर्ण विचारधारा को छोड़ देता है जिसके अनुसार केवल वही व्यक्ति न्यायालय में आवेदन दे सकता था जिसके स्वयं के मूल अधिकारों का राज्य द्वारा अतिक्रमण हुआ हो। अब जनहित के मामले में समाज का कोई भी व्यक्ति या संस्था न्यायालय में आवेदन दे सकती है। न्यायालय का दरवाजा केवल उद्योगपतियों, ठेकेदारों, तस्करों, शराब सम्राटों और धनी लोगों के लिए नहीं बरन् देश की करोड़ों शोषित गरीब जनता के लिए खुला है। जनहित निर्णयों ने न्याय को जनता के दरवाजे तक पहुँचा दिया है जिसका अर्थ है हमारे संविधान के अनुच्छेद 39(क) में किया गया है।

पीपुल्स यूनियन फॉर डेमोक्रेटिक राइट्स बनाम भारत राज्य के अपने ऐतिहासिक निर्णय में सर्वोच्च न्यायालय ने इस तर्क को अस्वीकार कर दिया कि लोक हितवाद को बढ़ावा देने न्यायालय में बढ़ियों की संख्या में वृद्धि होगी और उनके निपटारे में विराम होगा।

भारतीय सर्वोच्च न्यायालय का बदलता हुआ दृष्टिकोण : न्यायिक सक्रियतावाद (A NEW ACTIVIST SUPREME COURT : JUDICIAL ACTIVISM)

किसी भी लोकतन्त्र या 'कानून के शासन' का मूल आधार स्वतन्त्र, निष्पक्ष एवं न्याय व्यवस्था होती है। ऐसी न्याय व्यवस्था अल्पव्ययी, सरल, बोधगम्य तथा शीघ्रगामी होनी चाहिए। विलम्बकारी न्याय व्यवस्था अन्यायकारी तथा अव्यवस्था उत्पन्न करने वाली होती है। दुर्भाग्य से भारत को ऐसी ही दोषपूर्ण न्याय प्रणाली विरासत में मिली है। बहुत चाहते भी स्वतन्त्र भारत के संविधान निर्माता इस व्यवस्था से छुटकारा नहीं पा सके। उन्होंने सर्वोच्च न्यायालय तथा उच्च न्यायालयों के रूप में स्वतन्त्र, निष्पक्ष और सक्षम न्याय व्यवस्था की स्थापना तो कर ली किन्तु उसका औपनिवेशिक अथवा सामन्तशाही स्वरूप बना रहा। गरीब देश के अपठ निवासियों की आवश्यकता के अनुसार सुबोध, सस्ती तथा तत्काल न्यायप्रद बन सकी। विदेशी शासकों का निजी हित तो उसी की स्थापना में था कि न्याय महंगा, विलम्बकारी दुर्लभ तथा उच्च-वर्गीय हितों को साधने वाला हो। उनकी साम्राज्यवादी अहं भावना को पु

करने के लिए तो यह ठीक था कि वादी-प्रतिवादी अंग्रेजी भाषा वकीलों के माध्यम से मोटी रकमें खर्च करके 'माई लार्ड' कहते हुए अदालतों में पहुँचें और नीचे से ऊपर तक अदालतों में लड़-लड़कर अपनी जिन्दगी खपा दें। एक या दो क्षेत्रों को छोड़कर भारत के आजाद हो जाने के पश्चात् भी उसी व्यवस्था को जारी रहने दिया तथा न्यायपालिका का स्वरूप पहले की तरह निपेधात्मक, अलगावपूर्ण, गरीबों के लिए शोषणकारी तथा परदेशी बना रहा। इस वादी-प्रतिवादी व्यवस्था से न्यायाधीश ऊँचे भाड़े पर नियुक्त वकीलों के द्वारा जुटाये गये साक्ष्य के सहारे चलते हैं, चाहे उसका दुष्परिणाम कितना ही घातक क्यों नहीं निकलता हो।

किन्तु प्रसन्नता की बात है कि पिछले दशक में सर्वोच्च न्यायालय ने समय की माँग को उहचाना तथा भारतीय जनता की आवश्यकता को समझा है। उसने यह मान लिया है कि 'न्याय' या 'जस्टिस' का स्वरूप केवल कानून न होकर सामाजिक एवं आर्थिक भी है। उसने यह स्वीकार कर लिया है कि न्याय व्यवस्था को आम जनता की जीवन दशा को सुधारने तथा उसे मूलभूत मानवीय अधिकार दिलाने के लिए 'सक्रिय' भागीदार बन जाना चाहिए।¹ इस 'सक्रिय' या 'क्रिया प्रधान' दृष्टिकोण (Judicial Activism) को अपनाने के कारण भारतीय न्याय व्यवस्था का स्वरूप बदलता जा रहा है और वह निपेधात्मक के स्थान पर विधेयात्मक अथवा रचनात्मक बन गयी है। अब उसकी यह मान्यता है कि कानून अतीत से चिपकी हुई रुढ़िवादी स्थायी व्यवस्था मात्र नहीं है, तथा गरीबों को इस न्याय व्यवस्था में भिखारी के बजाय सम्मानजनक भागीदार बनाया जाना चाहिए। इसलिए सर्वोच्च न्यायालय ने अनेक क्षेत्रों में अभूतपूर्व कार्य किया है।

सर्वप्रथम, उसने जनहितकारी विवादों को मान्यता दी है। इसके अनुसार, कोई भी व्यक्ति किसी ऐसे समूह या वर्ग की ओर से मुकदमा लड़ सकता है जिसको उसके कानूनी या सर्वैधानिक अधिकारों से वंचित कर दिया गया हो। सर्वोच्च न्यायालय ने यह स्पष्ट कर दिया है कि गरीब, अपंग अथवा सामाजिक एवं आर्थिक दृष्टि से दलित लोगों के मामले में आम जनता का कोई आदमी न्यायालय के समक्ष 'वाद' ला सकता है। न्यायालय अपने सारे तकनीकी तथा कार्य-विधि सम्बन्धी नियमों की परवाह किये बिना उसे लिखित रूप में देने मात्र से ही कार्यवाही करेगा। ऐसे मामलों की शुरुआत संयुक्त राज्य अमरीका के सुप्रीम कोर्ट ने की थी। भारत में इसकी शुरुआत भागलपुर (विहार) की जेल के विचाराधीन बन्दी रखे गये कैदियों से हुई। इनके विषय में पुलिस आयोग के सदस्य श्री के. एफ. रुस्तमजी ने एक लेख लिखा तथा श्रीमती हिगोरानी के वकील ने धारा 32 के अन्तर्गत उनके मामलों को सर्वोच्च न्यायालय में उठाया। विहार की इन जेलों में सैकड़ों विचाराधीन कैदी किसी अदालती कार्यवाही के बिना ही वर्षों से सड़ रहे थे। इनकी ओर से न कोई जमानत देने वाला था और न कोई वकील था। अतएव जनहित में सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि बिना कारण किसी को जेल में बन्दी न रखा जाय। यदि उस पर मुकदमा चलाने में 18 माह से अधिक समय लग रहा हो तो उसे जमानत पर छोड़ दिया जाय। इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय ने गरीब और असहाय लोगों की ओर जनहित चलाने वाले प्रत्येक व्यक्ति को मुकदमा लड़ने का अधिकार दे दिया है। पहले यह अधिकार केवल व्यक्तिगत या निजी मामले में न्याय प्राप्त करने के लिए दिया गया था। आगरा सुरक्षा गृह, फर्टीलाइजर कारपोरेशन कामगार संघ आदि मामले इसी श्रेणी में आते हैं।

दूसरे, इसके अन्तर्गत धारा 21 की नवीन व्याख्या की गयी है, आम आदमी के जीवन और सुरक्षा को वास्तविक बनाने का प्रयत्न किया गया है। इस धारा में यह कहा गया है कि

¹ "The Supreme Court has adopted a pro-active approach for the last two years, particularly having regard to the peculiar socio-economic conditions prevailing in the Country."
—Justice P. N. Bhagwati • *Indian Express*, January 31, 1982.

‘विधि द्वारा स्थापित कार्यविधि के अतिरिक्त किसी व्यक्ति को उसके जीवन तथा निजी से वंचित नहीं किया जायेगा।’ पहले यह माना जाता रहा है कि कार्यपालिका या सरकार न कोई कार्यविधि अपनाकर व्यक्ति की स्वतन्त्रता या जीवन को छीन सकती है। किन्तु मेर्गांधी के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय लिया है कि कार्यविधि भी विवेकपूर्ण, उत्तम तथा न्यायपूर्ण होनी चाहिए। सरकार की प्रत्येक कार्यवाही विवेकपूर्ण तरीके से होनी चाहिए। संविधान के अन्तर्गत मौलिक अधिकारों की प्रत्येक धारा में ‘विवेकपूर्णता’ अनिवार्य शर्त है। इस तरह सर्वोच्च न्यायालय ने कार्यविधि का विवेकमंगत, उत्तम तथा होना अनिवार्य बना दिया है। इस निर्णय के अनुसार अब यह आवश्यक हो गया है कि के समक्ष पक्ष या विपक्ष दोनों को ठीक ढंग में प्रस्तुत किया जाये। अब यह सरकार का बनना दिया गया है कि वह निर्धन पक्षकार को कानूनी सहायता (legal aid) प्रदान करे, अदालती कार्यवाही विलम्ब एवं व्ययकारी होने के कारण न्याय के स्थान पर अन्याय प्रदान लग जाती है। इसी प्रकार फौजदारी मामलों में अनावश्यक विलम्ब को भी ‘विवेकपूर्ण’ माना गया है। इसी आधार पर बिहार जेल के कैदियों जो अधिकतम सम्भावित सजा बिना अदालती कार्यवाही के ही भुगत चुके थे, बिना शर्त रिहा कर दिया गया। अपनी व्याख्या के अनुसार सर्वोच्च न्यायालय राज्य को शीघ्रगामी न्याय दिलाने के लिए अधिक अदालतें स्थापित करने, अधिक संख्या में न्यायाधीश नियुक्त करने तथा अन्य विविध उपाय करने के भी दे सकता है।

तीसरी बात, इसके अन्तर्गत सुप्रीम कोर्ट ने नागरिकों की प्रतिष्ठा की सुरक्षा की अधिक ध्यान दिया है। सर्वोच्च न्यायालय ने प्रत्येक व्यक्ति की इस अधिकारिता को स्वीकारा है कि वह निर्धन, असमर्थ अथवा सामाजिक-आर्थिक दृष्टि से पिछड़े व्यक्ति, समूह या वर्ग के। न्यायालय के समक्ष वाद प्रस्तुत कर सकता है, यह वाद राज्य सरकार, सरकारी अधिकारी प्राधिकरण के विरुद्ध लाया जा सकता है। वम्बई के पटरीवासियों या सुनील बत्रा के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने कहा है कि धारा 21 में जीवन का अर्थ केवल भौतिक अस्तित्व सुरक्षा मात्र न होकर उन सभी नैसर्गिक शक्तियों से है जिनके द्वारा जीवन का उपभोग किया है तथा मनुष्य की आत्मा बाह्य जगत में संचरण करती है। उसमें मानव प्रतिष्ठा के साथ यापन के अधिकार को उक्त मौलिक अधिकार के अन्तर्गत शामिल किया गया है। इसका यह हुआ कि निर्दयता, क्रूरता मनुष्य को अमानवीय या पाशविक यातना या सजा देना आदि सम्भव नहीं है। यद्यपि भारतीय संविधान में इसका उल्लेख नहीं है किन्तु ‘मानव अधिकारों सार्वभौम घोषणा’ के सन्दर्भ में तथा ‘नागरिक एवं राजनीतिक अधिकारों के अन्तर्राष्ट्रीय शीते’ के अधीन घोषित अधिकारों को मानव प्रतिष्ठा के अन्तर्गत शामिल कर लिया गया आगरा होम, दिल्ली नारी निकेतन तथा एयरपोर्ट प्राधिकरण के मामलों में इसी दृष्टि बिन्दु अपनाते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने कहा है कि धारा 14 का समान कानूनी संरक्षण स्वच्छाचारिता के विरुद्ध गारण्टी देता है। उत्तर प्रदेश के चमारों के विषय में सर्वोच्च न्यायालय ने स्वयं उनकी सामाजिक-आर्थिक दशाओं को जाँचने के लिए एक आयोग गठित किया तथा सरकार को उस आयोग के व्यय भार को जुटाने का आदेश दिया। वह इस निष्कर्ष पर कि चमारों का धन्धा ठेके पर उठा दिये जाने से उन्हें न्यूनतम मजदूरी भी नहीं मिलेगी। यही सुप्रीम कोर्ट ने घोषणा कर दी है कि यदि निर्धारित न्यूनतम वेतन से कम मजदूरी दी है तो उसे धारा 25 के अन्तर्गत वेगार मानेंगे तथा उसी के अनुसार निर्णय देंगे। अकेला निर्णय हजारों-लाखों श्रमिकों को लाभ पहुँचाने वाला सिद्ध होगा। न्याय का अर्थ ‘कानूनी न्याय’ न देकर संविधान की प्रस्तावना में वर्णित ‘सामाजिक-आर्थिक एवं राजनी

न्याय है। इस तरह सामान्य नागरिकों को व्यापक न्याय दिलाने के विषय में न्यायपालिका राज्य की सहभागी बन रही है।

चौथी बात, सुप्रीम कोर्ट ने पूर्णतः स्पष्ट कर दिया है कि कार्यपालिका के 'स्वविवेक' पर नियन्त्रण किया जाना चाहिए। उसके लिए विवेक तथा 'अ-स्वेच्छाचारिता' को आधार समझना चाहिए। 'राज्य' अथवा 'कार्यपालिका' का अर्थ प्रत्येक प्रकार की सार्वजनिक सत्ता है। कस्तूरीमल रेड्डी के विवादों में सर्वोच्च न्यायालय का यह दृष्टिकोण रहा है कि राज्य के स्वविवेक का आधार सविधान के चतुर्थ अध्याय में वर्णित 'राज्य नीति के निर्देशक सिद्धान्त' होना चाहिए। उसमें 'सार्वजनिक हित' के मानदण्ड को प्रस्तुत कर दिया गया है।

अन्त में, सर्वोच्च न्यायालय की यह मान्यता बन गयी है कि यद्यपि न्यायाधीश या न्यायालय का काम कानून बनाना या निर्माण करना नहीं है, न कि वह कानून की रूपरेखाओं में रंग अवश्य भरता है अथवा विधि की सूखी हड्डियों पर रक्त मांस अवश्यमेव चढ़ाता है। इस तरह वह कानून के निर्माण में भी भाग ले रहा है। न्यायाधीश एक ऐसा सृजनात्मक कलाकार है जिसमें न्यायमूर्ति पी. एन. भगवती के अनुसार अरस्तू और प्लेटो दोनों के गुण पाये जाते हैं। एक ओर वह 'विधि के शासन' का संस्थापक है तो दूसरी ओर, प्रत्येक व्यक्ति को उसकी आवश्यकता के अनुसार न्याय प्रदान करने वाला 'दार्शनिक राजा' भी है। उदाहरणार्थ, हाल ही में सर्वोच्च न्यायालय ने हरियाणा सरकार की इस बात के लिए निन्दा की है कि उसने एक महिला को, जिसका पति एक सरकारी गाड़ी में कुचलकर मर गया था, मिलने वाले मुआवजे में कमी करने के लिए न्यायालय की शरण ली। सर्वोच्च न्यायालय ने हरियाणा सरकार की विशेष याचिका को रद्द करते हुए इसे 'शर्मनाक' बताया। सरकारी वकील ने तर्क दिया था कि मृतक वृद्ध होने के कारण कमाने लायक नहीं था अतः विधवा मुआवजे की हकदार नहीं है।¹

इस प्रकार सर्वोच्च न्यायालय का स्वरूप सक्रिय या विधेयात्मक बन गया है और आम जनता के सामाजिक-आर्थिक उत्थान में बराबर का भागीदार बन रहा है। एक ओर, उसने सविधान की निषेधात्मक एवं उच्च वर्गोन्मुख धाराओं को रचनात्मक तथा जनोन्मुख बनाया है, तो दूसरी ओर, जनहितकारी विवादों में प्रत्येक व्यक्ति को भाग लेने का अधिकार देकर, औचित्यपूर्ण कार्य-विधि के सिद्धान्त की स्थापना करके, मानव प्रतिष्ठा के विस्तृत अर्थ ग्रहण करके तथा वाद सम्बन्धी, विशेषतः निर्धन एवं दुर्बल पक्षकारों को समान धरातल पर लाकर उसने आम जनता की काया पलट करने में भारी योगदान किया है।² वास्तव में, यह मान्यता कि राज्य या किसी भी सार्वजनिक सत्ता के कार्य 'कानून के ऊपर' नहीं हैं, तथा वे स्वेच्छाचारी या मानव प्रतिष्ठा के प्रतिकूल नहीं हो सकता, एक साहसपूर्ण कदम है। सर्वोच्च न्यायालय ने यह भी बता दिया है कि 'सार्वजनिक हित' का आधार क्या है तथा 'स्वविवेक' का उपयोग किस प्रकार किया जाना चाहिए? अब यह कहा जा सकता है कि भारतीय सर्वोच्च न्यायालय सत्तार के अन्य सभी सर्वोच्च न्यायालयों की तुलना में द्वितीय तथा जनहितकारी बन गया है। किन्तु विधि आयोग तथा विधि मन्त्रालय की नवीन गतिविधियों के सन्दर्भ में यह कहना कठिन है कि राज्य अथवा सरकार ने सर्वोच्च न्यायपालिका के नवीन स्वरूप को सहर्ष स्वीकार कर लिया है।

¹ राजस्थान पत्रिका (सम्पादकीय), मई 7, 1982, पृ. 4।

² "So far the Court has been enforcing the fundamental rights of only the affluent, the well-to-do, the middle classes, companies, businessmen, industrialists, etc. But during the last two to three years, we have been dealing with the fundamental rights of the poor and weaker sections are involved."

24

भारत में नौकरशाही : स्वरूप एवं भूमिका

[BUREAUCRACY IN INDIA - ROLE AND NATURE]

मविधान के निदिष्ट लक्ष्यो और आदर्शों की प्राप्ति मे प्रशासको एव लोक-सेवको भूमिका मन्त्रियों और विधायको से कम महत्त्वपूर्ण नहीं होती है। राज्यो के कार्य-क्षेत्र के बढने साथ-साथ सरकारी नीतियों के क्रियान्वयन में शासनतन्त्र का प्रभाव भी बढता जा रहा है। नागरिक जीवन का कोई भी पहलू राज्य के प्रभाव क्षेत्र से बाहर नहीं है। राज्य प्रशासकीय कार्यकारियों एव लोक सेवको के माध्यम से ही अपने बढे हुए उत्तरदायित्व का निर्वाह करता है वस्तुतः देश मे अमनचैन, व्यवस्था और स्थिरता बनाये रखने के लिए योग्य, दक्ष एवं समतुल्य प्रशासन का होना नितान्त आवश्यक है। भारत जैसे विकासशील देश मे प्रशासन का ढाँचा और उसका स्वरूप सरकारी नीतियों और योजनाओं के क्रियान्वयन को काफी हद तक प्रभावित करते हैं।

नौकरशाही से अभिप्राय

(BUREAUCRACY MEANING)

लोकसेवा को 'नौकरशाही' भी कहा जाता है। नौकरशाही लोक सेवाओं के दोषों और संकेत करती है। साधारणतः इससे यह अभिप्राय व्यक्त होता है कि नागरिक सेवा के कर्मचारी लालफीताशाही के दोष से घिरे रहते हैं तथा वे जनहित की उपेक्षा करते हैं। नौकरशाही उस व्यवस्था को कहते हैं जिसके अन्तर्गत सरकारी कर्मचारी अपने को जनता का सेवक न समझ कर स्वामी समझने लगते हैं, जनहित की उपेक्षा करते हैं, नियमों और विनियमों का कठोरता पालन करते हैं और कार्य में विलम्ब होता है। वस्तुतः नौकरशाही के तरीके अनुसनीय, मान्य हृदयहीन एवं औपचारिक हो जाते हैं। वे जनता से अपना तादात्म्य स्थापित नहीं कर पाते और अपनी श्रेष्ठता का दावा करते हैं। फाइनर ने इसे 'मेज का शासन' कहकर पुकारा है। संक्षेप में नौकरशाही एक कार्यकुशल, प्रशिक्षित तथा कर्तव्य-परायण सरकारी कर्मचारियों का विशिष्ट संगठन है जिसमें 'पद सोपान' तथा 'आज्ञा की एकता' के सिद्धान्त का कड़ाई से पालन किया जाता है।

भारत में उपनिवेशकालीन ब्रिटिश राज के युग में प्रशासन में नौकरशाही की सर्वोपरि भूमिका थी। ब्रिटिश शासन काल से ही भारतीय प्रशासन नौकरशाही प्रधान रहा है। आर्. सी. ए. अफसरों का ऐसा हुजूम तैयार किया गया जो शक्ति और डण्डे के बल पर शासनतन्त्र को चला खींचते रहे। आर्. सी. एस. की सदस्यता गरिमा का प्रतीक मानी जाती थी और शासन में इस वर्ग के अधिकारी छाये रहे। स्वाधीनता के उपरान्त आर्. ए. एस. वर्ग के अफसरों को एक और पृथक् जमात खड़ी हो गयी जिसे कुशल और सक्षम प्रशासन का प्रतिरूप स्वीकार किया

लिया गया। इसी नौकरशाही ने विगत 45 वर्षों तक शासन सत्ता का स्वाद चखा, शासकीय पदों को गौरवान्वित किया और लोकशाही की उपेक्षा की।

भारतीय नौकरशाही की विशेषताएँ (Characteristics of the Indian Bureaucracy)

भारतीय नौकरशाही की विशेषताएँ निम्नलिखित हैं :

(1) **स्थायित्व**—लोक सेवा के सदस्य स्थायी रूप से अपने पदों पर रहते हैं। लोक सेवा के सदस्य युवाकाल में सेवा में प्रवेश करते हैं और एक निश्चित आयु के बाद पद-निवृत्त हो जाते हैं।

(2) **राजनीति से तटस्थता**—लोक सेवा के सदस्य राजनीतिक दलबन्दी में सक्रिय भाग नहीं लेते। वे राजनीतिक दलों के सदस्य नहीं होते, राजनीतिक आन्दोलन और निर्वाचन में भाग नहीं लेते। किसी भी दल की सरकार सत्ता में हो, उनका कार्य तो सरकार की नीतियों का क्रियान्वयन है।

(3) **व्यावहारिक**—लोक सेवाओं के सदस्य पेशेवर कहे जा सकते हैं। सरकारी कर्मचारियों का मुख्य कार्य सरकारी सेवा करना है जिसके लिए सामान्य दक्षता की आवश्यकता पड़ती है, यद्यपि व्यावसायिक एवं प्राविधिक सरकारी सेवाओं के हेतु विशिष्ट तकनीकी शिक्षा प्राप्त कर्मचारियों की नियुक्ति की जाती है।

(4) **पदसोपान**—लोकसेवाओं का संगठन पदसोपान के सिद्धान्त पर होता है। पदसोपान का शाब्दिक अर्थ है उच्चतर व्यक्ति द्वारा निम्नतर व्यक्तियों पर शासन। यह एक क्रमिक संगठन है जिसमें निम्नस्तरीय व्यक्ति उच्चस्तरीय व्यक्ति या पदाधिकारी के प्रति उत्तरदायी रहते हैं।

इन सैद्धान्तिक विशेषताओं के अतिरिक्त नौकरशाही की निम्नलिखित विशेषताएँ भी व्यावहारिक अध्ययन में प्रकट होती हैं :

(1) **भ्रष्टाचार**—हमारे देश के अधिकांश शासकीय कार्य नागरिक सेवा के कर्मचारियों के द्वारा ही किये जाते हैं। गाँवों की अशिक्षित जनता अपने-अपने छोटे-छोटे कार्यों के लिए पटवारी, ग्राम सेवक, तहसील कार्यालय के क्लर्कों तथा जिले के अधिकारियों की तरफ देखती है। कृषि के लिए खाद लेना हो या सरकारी बैंक से कर्ज या पटवारी से कोई पट्टा तो रिश्वत का सहारा लेना ही पड़ता है। यदि किसी असावधानी से पुलिस के चंगुल में कोई फँस जाता है तो उसकी कमर टूट जाती है।

(2) **राजनीति में संलग्नता**—सर्वोच्च स्तर पर बड़े-बड़े अफसर ऊपर से तटस्थ दिखलायी देते हैं किन्तु उनका राजनीति से कहीं न कहीं तादात्म्य भी रहता है। वे अपने विचारों को छिपाकर सरकारी निर्णयों पर प्रभाव डालते रहते हैं।¹

(3) **लालफीताशाही**—भारत की प्रशासनिक सेवाओं में लालफीताशाही अथवा अनावश्यक औपचारिकता पायी जाती है। अधिकारीगण प्रक्रिया की औपचारिकता में विश्वास करते हुए नियमों और विनियमों का पालन कठोरता के साथ करते हैं। इसके परिणामस्वरूप कार्य की सम्पन्नता में विलम्ब होता है और महत्वपूर्ण निर्णय शीघ्र नहीं लिये जा सकते। नौकरशाही प्रक्रिया की औपचारिकताओं को अपना उद्देश्य बना लेती है और जनता की सेवा की उपेक्षा करती रहती है। औपचारिकता का अत्यधिक पालन करते-करते कर्मचारीतन्त्र मशीन की तरह बन गया है और इसकी निर्णय क्षमता क्षीण हो गयी है। अधिकारीगण उत्तरदायित्व वहन करना पसन्द नहीं करते, हर बात का उत्तरदायित्व दूसरों पर डालते रहते हैं।

¹ "Administration is becoming increasingly political. Even if the bureaucrats want to remain neutral and follow the rules the politicians would hardly permit it."

—V. M. Sinha, *The Indian Political-Administrative System*, 1984, p. 145.

(4) शासन करने की अहं वृत्ति—भारत की नौकरशाही में एक झूठा अहं आज भी समाया हुआ है कि वे जनता के स्वामी हैं न कि सेवक । शासन करने के लिए ही वे बड़े-बड़े पद धारण कर रहे हैं न कि जनता की सेवा करने के लिए । आजादी के बाद भी नौकरशाही देश की जनता से अपना तादात्म्य स्थापित नहीं कर सकी । सामान्य जनता के सुख-दुःख से अधिकारीगण कितने अलग-अलग रहते हैं इसका अवलोकन गाँवों में जाकर आसानी से किया जा सकता है ।

(5) विशेषज्ञों की उपेक्षा—भारतीय प्रशासन विविधज्ञ प्रधान है । उदार शिक्षा प्राप्त अधिकारियों का एक विशिष्ट वर्ग ही समूचे शासन में प्रशासकीय पदों को ग्रहण करता है । ऐसे विविधज्ञ प्रशासक कभी वित्त विभाग के उच्च पदों पर नियुक्त किये जाते हैं तो कभी सिचाई, बिजली, यातायात, शिक्षा आदि अन्य विभागों की देखभाल करते हैं । यदि आज वे जिलाधीश के रूप में कार्य करते हैं तो कल उन्हें शिक्षा संचालक अथवा सहकारी विभाग के सचिव के रूप में नियुक्त किया जा सकता है । संक्षेप में, विविधज्ञ प्रशासक को 'सब मर्ज की एकमात्र दवा' मान लिया गया है ।

(6) त्रिस्तरीय सेवा संरचना—सद्यः शासन के विचार के साथ केन्द्रीय सेवाएँ अखिल भारतीय सेवाओं से अलग होकर स्वतन्त्र रूप में उभरी और इस तरह अखिल भारतीय सेवाओं (All India Services), केन्द्रीय सेवाओं (Central Services) तथा प्रान्तीय सेवाओं (Provincial Services) के रूप में एक त्रिकोणात्मक सेवा संरचना जन्मी जो स्वतन्त्र भारत को अंग्रेजी राज्य से विरासत में मिली । इन तीनों प्रकार की उच्च सेवाओं में विभिन्न सेविवर्ग अथवा 'काडर्स' बने, जिनकी ज्येष्ठ, कनिष्ठ आदि कितनी ही सेवा श्रेणियों के रूप में इन लोक सेवाओं का विकास हुआ ।

(7) अभिजनवादी प्रतिबद्धता—वैसे तो ससार के सभी देशों में योग्यता आधारित लोक-सेवाएँ अपने आप में 'एलीट' होती हैं और वे जनसाधारण का प्रतिनिधित्व नहीं कर सकती । भारत में जहाँ का समाज, जाति, धर्म, क्षेत्र एवं भाषा की सीमाओं में बँधा हुआ जड़ था, वहाँ यह प्रशासक वर्ग एक नयी जाति के रूप में उभरकर नया अभिजन वर्ग बन गया है ।

(8) अनुत्तरदायी सेवा संरचना—ब्रिटिश शासन काल में नौकरशाही को जो शासक की भूमिका मिली थी वह बहुत कुछ इसलिए सम्भव हो सकी कि अंग्रेज राजनीतिज्ञ लन्दन में रहते थे और सेवा के महत्वपूर्ण अधिकारी अंग्रेज ही होते थे । अतः स्वाभाविक था कि नौकरशाही को शक्ति प्रदान की जाये और उस पर विश्वास किया जाये । परिणामस्वरूप नौकरशाही एक ऐसे तन्त्र के रूप में सामने आयी जिस पर जनता, कानून एवं राजनीतिज्ञों का कोई अकुश नहीं था । ब्रिटिश सरकार उन्हें अपना प्रतिनिधि मानती थी और भारत की जनता उन्हें अपना शासक समझती थी । औपनिवेशिक काल की स्थिति में शासन सेवाओं पर जो भी नियन्त्रण होते हैं, उन्हें विकसित नहीं होने दिया । परिणाम यह निकला कि लोक सेवाएँ कानून की प्रतीक और संरक्षक से अधिक कानून की भालिक बन गयी । अकुशों के अभाव में अनुत्तरदायी बन गयी थी और हजारों मील दूर से उन पर नियन्त्रण करने वाला भारत सचिव उनका नाममात्र का नियन्त्रक बना रहा । अतः स्वतन्त्र भारत को प्रशासनिक क्षेत्र में जो विरासत मिली उसमें अनुत्तरदायी सेवाएँ एक बहुत बड़ी विशेषता थी ।

लोक सेवाओं के कार्य (Functions of Civil Services)

लोक सेवकों के प्रमुख कार्य इस प्रकार हैं :

(1) नीति निर्माण—यद्यपि नीति निर्माण करना मन्त्रियों व ससद का कार्य है किन्तु व्यवहार में यह कार्य लोक सेवकों के हाथों में आ गया है । वे न केवल मन्त्रियों के सलाहकार हैं अपितु अपने कार्यों में निपुण होने के कारण नीति निर्माता भी बन गये हैं ।

(2) सलाह देना—प्रशासक राजनीतिक कार्यपालिका के परामर्शदाता है। वे अपने कार्यों में प्रशिक्षित होने के कारण विशेषज्ञ होते हैं, अतः अनुभवहीन मन्त्री उनकी सलाह का सदैव आदर करते हैं।

(3) नीति को कार्यान्वित करना—सरकार की नीतियों को कार्यान्वित करना लोक प्रशासको का ही कार्य है। नीतियाँ कितनी ही अच्छी हो, यदि उनको कार्यान्वित करने वाले कर्मचारी अच्छे और प्रतिबद्ध नहीं हैं तो नीतियाँ महत्त्व शून्य रह जायेंगी।

(4) विधि निर्माण कार्य—विधि निर्माण आज प्रशासको का दायित्व हो गया है। प्रदत्त व्यवस्थापन के अन्तर्गत बनने वाले समस्त नियमों, उपनियमों का निर्माण प्रशासकीय अधिकारी ही करते हैं। कानूनों का प्रारूप प्रशासकीय सचिवों द्वारा ही बनाया जाता है और उनके बताये तर्कों के आधार पर ही मन्त्रीगण संसद में विधेयको का संचालन करते हैं।

(5) अद्वैत-न्यायिक कार्य—वर्तमान में प्रशासकीय कानून तथा प्रशासकीय अधिनिर्णय के फलस्वरूप प्रशासक न केवल शासन करते हैं अपितु न्याय भी करते हैं।

(6) विकास अभिकरण के रूप में—भारत जैसे विकासशील देश में, वहाँ लोक सेवाएँ देश के योग्य एवं प्रचुद्धवर्ग का प्रतिनिधित्व करती हैं, उनसे यह अपेक्षा किया जाना स्वाभाविक है कि वे आर्थिक विकास में एक नये प्रकार के प्रशासनतन्त्र को विकसित करें। कल्याण राज्य, समाजवाद आदि नारे जब देश की राजनीति में मौलिक परिवर्तन का दबाव डालते हैं तो नौकरशाही एक अवरोध बनकर खड़ी हो जाती है। फलस्वरूप विकास की राजनीति में राजनीतिज्ञ बनाम प्रशासक के संघर्ष जिसे प्रतिबद्ध नौकरशाही की समस्या भी कहा जाता है, सामने आ जाती हैं। भारत में विकास प्रशासन का तन्त्र गत वर्षों में इतनी तेजी से फैला है कि प्रशासन अपने आप में राजनीति हो गया है और राजनीति प्रशासन की लालफीताशाही और नौकरशाही मनोवृत्ति की सहभागिनी लगती है। लोक-सेवाओं की यह नयी भूमिका और कार्य भारत के सन्दर्भ में उनके लिए सम्भावनाओं और चुनौतियों का क्षेत्र एक साथ प्रस्तुत कर रहे हैं। विकास प्रशासन के माध्यम से वे सशक्त शासन क्षेत्र बन सकती हैं, किन्तु यदि वे इनमें असफल रही तो राजनीति उनकी सारी ऐतिहासिक विशेषताओं को समाप्त कर उन्हें लोक सेवकों के स्थान पर सामान्य कर्मचारी बनाकर छोड़ देगी।

(7) लोक सेवक के रूप में—लोकतन्त्र में 'लोक सेवक' शब्द केवल अप्रत्यक्ष सेवा करने का नाम नहीं है। राजनीतिज्ञों के आदर्शों की अनुपालना मात्र से ही एक सच्चे लोक सेवक का चित्र नहीं उभरता। विकासशील जनतन्त्र उनसे यह अपेक्षा करता है कि लोक सेवाएँ अपनी भूमिका निभाने के लिए जनसाधारण के साथ तादात्म्य स्थापित करें। वे प्रतिनिधि सेवाएँ बन सकें, जनसाधारण को सरकारी नीतियाँ समझा सकें। उनका सहयोग प्राप्त कर सकें और उन्हें प्रशिक्षित कर सरकार के साथ नये समाज की संरचना में भागीदार बन सकें। शासक को शासित बन कर नागरिक के साथ निर्माण का कार्य करना साम्यवादी देशों में तो हुआ है, परन्तु लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था में यह एक नया प्रयोग है। भारतीय लोक सेवाएँ यदि इस कार्य के लिए अपने को नहीं ढाल सकी तो उनकी अन्य भूमिकाएँ भी अपूर्ण रह जायेंगी।

भारत में नौकरशाही का ढाँचा

(STRUCTURE OF BUREAUCRACY IN INDIA)

ब्रिटिश शासनकाल में भारतीय प्रशासनिक सेवाएँ बहुत ही अधिक तीव्र गति से बढ़ती और विकसित हुई हैं। इसका प्रमुख कारण यह माना जा सकता है कि ब्रिटिश शासन में साम्राज्यवाद तथा प्रशासनिक सुधार दोनों ही दृष्टियों से भारतीय लोक सेवाओं को एक प्रमुख क्षेत्र माना था। मैकाले, डल्लिगटन तथा ली फर्नहाम आदि प्रसिद्ध अंग्रेजों ने भारत की प्रशासनिक सेवाओं को एक विशिष्ट ढाँचे में ढालने के लिए गम्भीर प्रयत्न किये और आज भी भारतीय प्रशासन में जिस

अखिल भारतवर्षीय सामान्य सेवाओं का वर्चस्व है, वह इन्हीं महानुभावों की बौद्धिक परिकल्पना का परिणाम है। लम्बे विकास ने इन सेवाओं को अनाम-बेनाम (Anonymous), तटस्थ (Neutral) एवं स्वामिभक्ति (Loyalty) की विशेषताओं से सुदृढ़ बनाया है। भारतीय सेवाओं के इतिहास में सन् 1854 सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण वर्ष था जबकि लार्ड मैकाले की अध्यक्षता में 'कमेटी ऑन इण्डियन सिविल सर्विसेज' का गठन हुआ। इस कमेटी ने आई. सी. एस. के लिए जो सिफारिशें की थी वे न्यूनाधिक रूप में आज भी भारतीय प्रशासनिक सेवाओं के गठन और कार्य-प्रणाली की आधार-स्तम्भ हैं।

सन् 1920 के आस-पास भारत में तीन प्रकार की सेवाएँ स्पष्ट नजर आने लगी थी :

- (1) केन्द्रीय सेवाएँ, जो सर्वोच्च सरकार के प्रत्यक्ष तथा स्थायी नियन्त्रण में थी।
- (2) इम्पीरियल सेवाएँ, जो भारत के राज्य सचिव के संरक्षण में कार्य कर रही थी और
- (3) प्रान्तीय सेवाएँ।

साम्राज्यवादी तथा उपनिवेशवादी सरकार का प्रमुख ध्येय देश में शान्ति एवं व्यवस्था बनाये रखते हुए राजस्व एकत्रित करना था अतः उसने लोककल्याणकारी तथा विकास कार्यों की ओर कोई ध्यान नहीं दिया। इसके स्वाभाविक परिणामस्वरूप तकनीकी एवं विशेषीकृत लोक सेवाओं का न तो केन्द्रीय स्तर पर और न प्रान्तीय स्तर पर विकास हो सका और यदि कहीं विशेषीकृत सेवाएँ उद्भव भी हो सकी तो अन्य सामान्य सेवाओं के अधीन रहकर कार्य करना होता था।

भारत के गणतन्त्रीय संविधान ने अखिल भारतीय सेवाओं अर्थात् आई ए. एस., आई. पी. एस. सेवाओं को इसी रूप में कार्य करते रहने का निश्चय किया और इन सेवाओं की व्यवस्था संविधान के संघीय सूची में सातवीं अनुसूची के अन्तर्गत की और राज्यसभा की यह अधिकार प्रदान किया कि भविष्य में यदि अखिल भारतीय सेवाओं में वृद्धि करने की आवश्यकता पड़े तो वह ऐसा कर सकती है। इसी प्रकार संविधान ने यह भी व्यवस्था कर दी है कि इन सेवाओं के चयन हेतु केन्द्रीय स्तर पर संघीय लोक सेवा आयोग तथा राज्य स्तर पर प्रत्येक राज्य का अपना लोक सेवा आयोग। इसके साथ ही साथ संविधान ने इन आयोगों के गठन, कार्यप्रणाली तथा गतिविधियों का भी विवेचन कर दिया है। संघीय सरकार, जो कि 97 संघीय विषयों एवं 47 समवर्ती सूची के विषयों का प्रशासन संचालित करती है, को यह अधिकार दिया गया है कि वह आवश्यकतानुसार कुछ नवीन केन्द्रीय लोक सेवाओं का निर्माण भी कर सकती है। इन केन्द्रीय लोक-सेवाओं में से कुछ सेवाएँ जैसे—प्रतिरक्षा, रेलवे, डाक एवं तार विभाग आदि का तो इतिहास काफी पुराना है। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् संघीय सदन ने अखिल भारतीय वनसेवा का निर्माण किया है। इसी प्रकार राज्यों ने भी अपने-अपने राज्यों के प्रशासन-संचालन हेतु केन्द्रीय सरकार का अनुकरण किया है। अपने-अपने राज्यों में उन्होंने विशेषज्ञ सेवाओं के अनेक नवीन कांडर बनाये हैं। इन सेवाओं की नियुक्ति हेतु स्वतन्त्र लोक सेवा आयोगों की स्थापना हुई है। लोक-सेवाओं का यह स्वरूप प्रत्येक राज्य में अपना अलग-अलग है, परन्तु ऐतिहासिक उपलब्धि (Legacy) ने इस संगठन को एकात्मक स्वरूप देने में काफी सहायता की है। वर्तमान समय में भारत में तीन अखिल भारतीय सेवाएँ हैं, दस सुसंगठित केन्द्रीय सेवाएँ हैं (भारतीय विदेश सेवा के अतिरिक्त) और अनेक प्रथम श्रेणी की प्रान्तीय सेवाएँ हैं। ये निम्न प्रकार हैं।

अखिल भारतीय सेवाएँ—(1) भारतीय प्रशासनिक सेवाएँ; (2) भारतीय पुलिस सेवा; (3) भारतीय वन सेवा।

केन्द्रीय सेवा प्रथम श्रेणी—(1) भारतीय वायुसेवा; (2) भारतीय रेलवे अकाउण्ट्स सर्विस, (3) भारतीय चुंगी और केन्द्रीय एक्साइज सेवा, (4) भारतीय आडिट एवं अकाउण्ट्स

सेवा; (5) भारतीय प्रतिरक्षा अकाउण्ट्स सेवा; (6) भारतीय डाक सेवा, (7) भारतीय रेलवे ट्रैफिक सेवा, (8) मिलिट्री भूमि एवं छावनी सेवा, (9) भारतीय आर्डिनेन्स फैक्ट्रीज सेवा, (10) केन्द्रीय सूचना सेवा ।

राज्यों में प्रायः निम्न सेवाएँ पायी जाती हैं—(1) राज्य प्रशासनिक सेवा; (2) राज्य पुलिस सेवा; (3) राज्य आडिट एवं अकाउण्ट्स सेवा; (4) राज्य शिक्षा सेवा; (5) राज्य कोऑपरेटिव सेवा; (6) राज्य नियोजन सेवा; (7) राज्य जेल सेवा; (8) राज्य वाणिज्यिक कर सेवा ।

भारत में प्रशासक-राजनीतिक सम्बन्ध

(MINISTER CIVIL SERVANT RELATIONSHIP IN INDIA)

रजनी कोठारी ने नौकरशाही, कार्यपालिका तथा राजनीतिक दल को एक ही निरन्तरता का भाग मानते हुए उसे सरकार का चौथा अंग बताया है । प्रशासन चूँकि राजनीति का एक अभिन्न अंग है, अतः राजनीतिक सरकारों से यह अपेक्षा की जाती है कि वे प्रशासन की ऐसी स्थिति में रखे जिससे वह राजनीतिक उद्देश्यों की उपलब्धि का प्रभावी यन्त्र बन सके । मन्त्री जो कि प्रशासन का राजनीतिक अध्यक्ष होता है और नित्य प्रति के सामान्य प्रशासन को चलाता है, वही प्रशासन नौकरशाही तथा प्रशासनिक प्रक्रियाओं की सभी गतिविधियों का समग्र रूप एक उत्तरदायी केन्द्र है और जनतन्त्र का बहुत कुछ स्वरूप इसी मन्त्री प्रशासक के सम्बन्धों द्वारा निर्धारित होता है ।

ऐसा कहा जाता है कि मन्त्री का प्रशासन पर नियन्त्रण आवश्यक एवं उपयोगी ही नहीं बल्कि एक ऐसी केन्द्रीय विशेषता है जो प्रशासन को शासन से जोड़ती है । संसार के विकसित देशों में जनतन्त्र में प्रशासनतन्त्र के यदि प्रतिमान ढूँढे जायें तो इंग्लैण्ड, अमरीका, फ्रांस तथा रूस को चार विभिन्न मॉडलों के रूप में ग्रहण किया जा सकता है । इन देशों में सरकार की प्रकृति के अनुसार प्रशासनतन्त्र की प्रकृति का निर्माण हुआ है । ब्रिटेन में जहाँ नौकरशाही तटस्थ, अनाम तथा योग्यता पर आधारित है, वहीं अमरीका में वह अद्वैत राजनीतिक, विशेषज्ञ, योजना आधारित तथा उच्चस्तरीय स्तर पर अनुबन्धों द्वारा संचालित होती है । फ्रांस की व्यवस्था नौकरशाही को केन्द्रीय स्थान देती है और उसे राजनीति की पूरक मानती है । सोवियत रूस प्रतिबद्ध नौकरशाही का चरम उदाहरण उपस्थित करता है, अतः इन व्यवस्थाओं में मन्त्री-प्रशासक सम्बन्ध प्रशासन को इन विशिष्टताओं द्वारा निर्धारित होते हैं । फिर, संसदीय एवं अध्यक्षीय व्यवस्थाएँ भी इस सम्बन्ध को संचालित करने में अपना योगदान देती हैं । वास्तव में, यह सम्बन्ध न मालिक-नौकर का सम्बन्ध है, न डॉक्टर-मरीज का, न व्यवस्थापक-प्रबन्धक का, बल्कि वह उन सहयोगियों का मित्रतापूर्ण सम्बन्ध है, जिसमें सामान्य अधीनस्थ के भाव अन्तर्निहित है ।

मन्त्री अपने विभाग की प्रशासकीय नीति बनाता है, प्रशासनिक ढाँचे का निर्धारण करता है, अपने विभाग के अधिकारियों व कर्मचारियों की नियुक्ति, सेवास्थिति तथा अनुशासन की समस्याएँ सुलझाता है, दैनिक प्रशासन पर परिवेक्षण करता है । समन्वय उसका विशेषाधिकार है और संसदीय नियन्त्रण भी उसी के माध्यम से संचालित होता है ।

प्रशासक या लोक सेवक जो मन्त्री के विपरीत विशेषज्ञ, योग्य, स्थायी और गैर-राजनीतिक एवं नियुक्ति प्राप्त व्यक्ति होता है, अपने काम का उत्तरदायित्व इस राजनीतिक मन्त्री के माध्यम से समद एवं जनता के प्रति निभाता है । भारत में, जहाँ ब्रिटिश पद्धति की राजनीति व प्रशासन लम्बे काल से रहा है, लोक सेवक विशेषतः एवं अपरिपक्व रूप से अपनी भूमिकाएँ निभाते रहे हैं । स्वतन्त्रता के बाद उस सम्बन्ध में जो जटिलताएँ आयी हैं उसके अनेक कारण हैं । प्रशासन का भीमकाय विस्तार, मन्त्रियों की दुर्बल स्थिति, प्रशासन का केन्द्रीय स्वरूप, राजनीतिकरण का जोश, विशेषज्ञ का प्रशासन में पदार्पण आदि कुछ ऐसी बातें हैं जिन्होंने मन्त्री प्रशासक

के सम्बन्ध में कुछ उलझने पैदा की है। मन्त्री यह माँग करने लगे हैं कि प्रशासक उसके इतने अधीन होने चाहिए कि वे अपनी नीतियों को उनसे त्रिगुणित कर सकें और उनकी तटस्थता या योग्यता राजनीतिक विकास के मार्ग में बाधा न बने। इसी प्रकार राजनीतिक विकास के बाद अपनी केन्द्रीय स्थिति से अपदस्थ किये जाने वाले प्रशासक ये कहने लगे हैं कि राजनीतिक नियन्त्रण का अर्थ राजनीतिक हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए।

प्रशासनिक स्वायत्तता का नारा राजनीतिज्ञों द्वारा प्रशासनिक गैर-जिम्मेदारी कहा जा रहा है, और इसी प्रकार कठोर नियन्त्रण की बात प्रशासकों द्वारा राजनीतिक अराजकता कही जाने लगी है। इस प्रकार मन्त्री का यह नियन्त्रण प्रशासनिक दृष्टि से यद्यपि आवश्यक व व्यावहारिक माना जाता है किन्तु उसमें जो समस्याएँ जन्म लेती हैं वे राजनीतिक प्रकार की अधिक हैं। प्रशासकों का कहना है कि मन्त्री का नियन्त्रण उनकी तटस्थता को तोड़ता है, उनमें अनुपासनीयता को जगाता है और उन्हें राजनीतिक हस्तक्षेप का शिकार बनाकर अक्षमता एवं भ्रष्टाचार को और प्रवृत्त करता है। इसके विपरीत, मन्त्री का पक्ष यह कहकर समर्थित किया जाता है कि मन्त्री के कठोर नियन्त्रण के बिना प्रशासक नीति को अनुपालना नहीं करते और स्वयं निहित स्वार्थों के प्रतिनिधि बन जाते हैं। ऐसी स्थिति में वे जनतन्त्र की प्रगति को धीमा करते हैं और समाज को राजनीतिक ह्रास की ओर ले जाते हैं।

किन्तु यह नियन्त्रण और सम्बन्ध किस प्रकार का हो ? उसकी प्रकृति क्या हो ? आदि प्रश्न सदैव जटिल रहे हैं। ए. डी. गोरवाला, पॉल एच. एपलबी, अशोक चन्दा, प्रशासनिक सुधार आयोग तथा अन्य संस्थाओं एवं व्यक्तियों द्वारा किये गये अध्ययन इस दिशा में महत्वपूर्ण माने गये हैं, परन्तु अभी भी निश्चित रूप से यह नहीं कहा जा सकता कि मन्त्री तथा लोक सेवकों के सम्बन्ध वर्तमान में किस प्रकार के हैं तथा वे कैसे होने चाहिए ?

राजनीतिक-नौकरशाही सम्बन्ध निम्नलिखित कारकों एवं परिस्थितियों पर निर्भर करते हैं :

(1) राजनीतिक दल की प्रकृति—मन्त्री अपने राजनीतिक दल का एक प्रभावशाली नेता होता है। उसका नौकरशाही पर कुछ प्रभाव इस बात पर निर्भर होता है कि वह कहाँ तक सुगठित है तथा उसकी विचारधारा विभिन्न विषयों पर कहाँ तक सुरपष्ट है तथा उसकी जनता के मध्य कितनी मान्यता है ? वह विभिन्न दलों के सहयोग से सत्ताखंड हुआ है या उसका विधानमण्डल स्पष्ट बहुमत है।

(2) मन्त्रिमण्डल में स्थिति—यदि मन्त्रिमण्डल में सम्बद्ध मन्त्री की स्थिति प्रभावपूर्ण है तथा उसके पीछे राजनीतिक समर्थन विद्यमान है तो वह अपने सचिव या अन्य विभागीय अधिकारियों से समझ प्रभावशाली सिद्ध होगा, किन्तु इन सबसे पहले स्वयं प्रधानमन्त्री की स्थिति का प्रभावशाली होना आवश्यक है।

(3) सामाजिक एवं आर्थिक कारक—प्रायः मन्त्री तथा लोक सेवकों के मध्य मतभेद उनकी विभिन्न सामाजिक संस्कृतियों के कारण होते हैं।

(4) लोक सेवकों की प्रस्थिति—ताँव, कोठारी व राँय के अध्ययनों से पता चलता है कि राजनेताओं तथा नौकरशाही के मध्य न तो लक्ष्य सम्बन्धी समरूपता होती है और न ही वे एक-दूसरे के प्रति सद्भाव रखते हैं। नौकरशाही अभी भी पुरानी मान्यताओं पर आधारित है। प्रशासक समझते हैं कि वे एक उच्च शिक्षा प्राप्त वर्ग के प्रतिनिधि हैं तथा वे ही समग्र राष्ट्रीय दृष्टिकोण तथा जनहित को समझते हैं। उनका सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक एवं राजनीतिक दृष्टिकोण उनके मन्त्री के साथ सम्बन्धों को प्राप्त करता है।

(5) वैयक्तिक विशेषताएँ एवं लक्ष्य—जाति, धर्म, भाषा, विचार व पृष्ठभूमि सम्बन्धी समानता मन्त्री एवं प्रशासन के पारस्परिक सम्बन्धों को बड़ा प्रभावित करती है, भारतीय मन्त्री यह

प्रयास करते रहते हैं कि किसी तरह अपने जानकार प्रशासकों को लाया जाय ताकि उन पर भरोसा किया जा सके। स्वयं लोक सेवक के अपने उद्देश्य उसको प्रेरित करते हैं और वह शीघ्र पदोन्नतियों, सेवानिवृत्ति के पश्चात् नियुक्तियों, आर्थिक लाभ, स्वजनो की नियुक्तियों आदि की दृष्टि में मन्त्री का अनुगामी बन जाये।

(6) नीति निर्माण का स्तर तथा अभिकरणों का प्रकार—मन्त्री एवं लोकसेवकों के सम्बन्ध विभागीय नीति या निर्णय निर्माण के स्तरों पर भी निर्भर करते हैं। उच्च स्तर पर उनके सम्बन्ध बराबरी और सहयोग, मध्य स्तर पर आदेश-अनुपालक तथा निम्न स्तर पर स्वामी-सेवक जैसे होते हैं।

प्रोफेसर सी पी. भाम्बरी ने प्रधानमन्त्री एवं नौकरशाही के सम्बन्धों तथा अन्य राष्ट्रीय सहत्व की घटनाओं का विश्लेषण करते हुए बताया है कि मन्त्री की राजनैतिक स्थिति दुर्बल होने पर नौकरशाही हावी हो जाती है। शक्तिशाली नौकरशाही ने दलीय नेताओं के साथ पारस्परिक लाभों के लिए समझौता कर लिया है। स्वयं नौकरशाही ने अपने आपको कांग्रेस दल के उद्देश्यों की पूर्ति का एक साधन बनने दिया। असन्तुष्ट एवं अवमानित अधिकारियों ने प्रेस, संसद तथा विरोधी दलों का भी सहारा लिया है।

यह भी अनुभव किया गया है कि सत्ता परिवर्तन होने, सरकारों के अस्थायित्वों तथा मिले-जुले रूप के कारण और मन्त्रियों के अज्ञान के कारण लोक सेवक हावी हो जाते हैं। इटली, फ्रांस तथा 1967 की मिली-जुली सरकारों का अनुभव तथा भारत में जनता पार्टी का शासन नौकरशाही की बढ़ती हुई शक्तियों का परिचायक रहा है। अपने अवाञ्छनीय सम्बन्धों को छिपाने के लिए सरकारों के बनने से पूर्व पुरानी पत्रावलियों को जला दिया जाता है। इसका मूल कारण मन्त्री-लोक सेवक के मध्य स्वार्थपूर्ण साँठ-गाँठ है। इस साँठ-साँठ का कारण यह दोषपूर्ण धारणा है कि उनमें परस्पर पूर्ण सहयोग या लगाव होना चाहिए। उनमें एकता व प्रतिबद्धता राजनीतिज्ञ का नौकरशाहीकरण तथा नौकरशाही का राजनीतिकरण कर देती हैं।

प्रोफेसर भाम्बरी की मान्यता है कि “भारत की नौकरशाही प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष तरीकों से राजनीति में दखल देती रहती है। भारत में नौकरशाही न केवल तटस्थ है अपितु कानून से भी आगे बढ़कर राजनीतिक शक्तियों का प्रयोग करती है। बहुत बार तो यह देखा गया है कि मन्त्री लोग अपने विभागीय अधिकारियों को भी नियन्त्रण में नहीं रख पाते हैं।”¹ इसी प्रकार प्रोफेसर शान्ति कोठारी ने जिला स्तर पर राजनीतिज्ञों और प्रशासकों के सम्बन्धों का अध्ययन करते हुए पाया है कि “राजनीतिज्ञ और प्रशासक के कार्यों में विभाजन का रूढ़िवादी दृष्टिकोण अब व्यवहार में देखने को नहीं मिलता है।”²

प्रोफेसर भाम्बरी का कहना है कि सेवा निवृत्ति के तुरन्त बाद भारत के अनेक उच्चस्तरीय प्रशासकों ने किसी न किसी राजनीतिक दल की सदस्यता ग्रहण करके सक्रिय राजनीति में पदार्पण किया और यह तथ्य इस धारणा की पुष्टि करता है कि ‘स्वाधीनता के बाद में भारतीय नौकरशाही

1 “Indian Bureaucracy has been involved in politics and political activity in a number of ways, ... They were not only neutral in politics, they exercised more powers in reality than the law permits. Many times Ministers were found wanting in effectively controlling their departmental bureaucracy.”

—C. P. Bhambri, *Bureaucracy and Politics in India*, (Delhi, Vikas, 1971), p. 267

2 “That the conventional notion of a clear cut and clean division of function of administrators and political leader does not obtain in practice.” —Shanti Kothari, *Ramashray Roy : Relation between Politicians and Administrators at the District* (New Delhi, IIPA, 1969), p. 160.

राजनीति में हस्तक्षेप करती रहती है।¹ सी. सी. देसाई, एन. ठांडेकर, एच. एम. पटेल, लांधे प्रभु आदि स्वतन्त्र पार्टी के सक्रिय सदस्य रहे, जबकि वे सभी एक समय सरकार के उच्च प्रशासनिक पदों पर आसीन थे। वी. शंकर जिन्होंने कि सरदार पटेल के साथ रियासतों के एकीकरण में महत्वपूर्ण भूमिका निभायी, राजाओं के साथ मिलकर बाद के दिनों में सरकारी नीति का विरोध करने लग गये।² ऐसा भी कहा जाता है कि स्वाधीनता के बाद अनेक प्रशासकों ने कांग्रेस पार्टी के नेताओं से गहरी मित्रता कर ली और अपने न्यस्त स्वार्थों की पूर्ति करने लगे।³ हाल ही में रोमेश भण्डारी, नटवरमिह, के. एन. नारायण, मणिशंकर अय्यर आदि लोग इसी प्रकार राजनीति में आये हैं।

मोरिस जोन्स के अनुसार मन्त्रियों और प्रशासकों के सम्बन्धों में विकार पैदा हो सकते हैं यदि प्रशासक मन्त्री की जी-हुजूरी करता है, प्रत्येक कार्य मन्त्री को खुश रखने के लिए करता है, उचित कार्य को भी मन्त्री की नाराजगी के डर से नहीं करता, और इस प्रकार प्रशासन के मान-दण्डों को गिरा देता है। भारत में ऐसे अफसरों की कमी नहीं जो अपने दरबारी दृष्टिकोण के कारण मन्त्रियों के पैर छूते हैं और उनके गलत कामों की आलोचना न करके उनका वेढ़ा भी गर्व कर देते हैं।

दमन और आतंक के यन्त्र के रूप में नौकरशाही की भूमिका

आज भी भारतीय प्रशासन का चरित्र एक दमनकारी नौकरशाही का है। पश्चिम बंगाल में जनवादी आन्दोलनों को पुलिस और नौकरशाही के आतंक का निरन्तर अनुभव होता रहा है। चार्ल्स बीतलहाइम का निष्कर्ष है, दमन और टैंक्सों की बसूली आज भी नौकरशाही के मुख्य उद्देश्य हैं। लोगों को आज भी वैसे ही नौकरशाही और पुलिस अधिकारियों से जुझना पड़ता है और वे उनके साथ वैसे ही नफरत भरा और वहशियाना वर्ताव करते हैं जैसा कि ब्रिटिश काल में करते थे। अनेक मामलों में नौकरशाही और पुलिस के कर्मचारी अपने पदों और स्थिति से पूरा मुनाफा कमाने की कोशिश करते हैं।⁴

गाँवों के निवासी स्थानीय अधिकारियों के दमन और शोषण से अत्यधिक दुःखी रहते हैं। इनमें मालगुजारी के इन्स्पेक्टर, वन विभाग के कर्मचारी और डाकतार कर्मचारी तक शामिल हैं। जमींदारों के इशारे पर अक्सर खेतिहर मजदूरों और गरीब किसानों को आतंक का शिकार बनाया जाता है। अलान बील्स ने एक घटना का जिक्र करते हुए लिखा है कि एक किसान को जब जंगलों के गार्ड ने बाँस इकट्ठा करते हुए देखा तो उससे 15 रुपये रिश्वत माँगी और न देने पर उसे पीटने की धमकी दी। घटना उसी किसान की जुवानी इस तरह से है : 'जब वह गार्ड मुझे पीटने जा रहा था, तो शिव नामक आदमी ने उसे मुझे मारने से मना किया तो वह शिव पर गुस्से से पागल हो गया। उसने शिव से झगड़ा किया और उस पर जंगल के कानून-कायदे तोड़ने का इलजाम लगाया। अन्त में गार्ड ने मुझसे दस रुपये लिये और पड़ोस के गाँव में चला गया। अगले दिन वह गार्ड एक चौकीदार को साथ लाया और उसे शिव के घर से सारा लकड़ी का सामान जब्त कर

¹ "The fact that many civil servants in India have associated with one political party or the other after their retirement and became its active members, has given rise to general and somewhat erroneous contention that during the post-independence period the Indian bureaucracy has involved in politics." — C. P. Bhambrani : *Ibid.* p. 266.

² R. B. Jain : *Contemporary Issues in Indian Administration*, (New Delhi, Vikas, 1976), pp. 163-64.

³ *Ibid.*

⁴ चार्ल्स बीतलहाइम : इण्डिया इण्डिपेण्डेंट, पृ. 118-19।

लेने का हुक्म दिया। चौकीदार ने सारा सामान बाहर निकाल लिया। फिर गार्ड ने कहा, “मैं यह सारा सामान जला दूंगा।” शिव ने उसे ऐसा न करने की प्रार्थना की और उसे उसकी माँग के अनुसार रुपये देने का वायदा किया। अन्त में वह 50 रुपये लेने के लिए राजी हुआ और शिव के खिलाफ मुकदमा दायर करने की धमकी देकर चलता बना।”

भारत के गाँवों के लिए उपर्युक्त घटनाओं में कोई नवीनता नहीं है। पुलिस, नहर विभाग, वन विभाग, मालगुजारी वसूल करने वाले कर्मचारी रिश्वत और आतंक को अपना जन्मसिद्ध अधिकार मानते हैं। भारत की तरह जिन अल्प-विकसित देशों ने आजादी के बाद अपने प्रशासनिक ढाँचे को पूरी तौर से नहीं बदला, वहाँ इस तरह का भ्रष्टाचार और दमन समाप्त नहीं हो सकता।

प्रतिबद्ध नौकरशाही : भारतीय सन्दर्भ

(COMMITTED BUREAUCRACY . INDIAN CONTEXT)

प्रतिबद्ध नौकरशाही¹ का दृष्टिकोण नौकरशाही के परम्परागत दृष्टिकोण “तटस्थता” से जुड़ा हुआ है। भारत में लोकसेवा का परम्परागत गुण तटस्थता है। तटस्थता एवं निष्पक्षता ब्रिटिश लोक सेवा की प्रमुख विशेषता रही है। इसके अन्तर्गत तीन बातें शामिल हैं—प्रथम, जनता को विश्वास होना चाहिए कि लोक सेवा सभी प्रकार के राजनीतिक पक्षपात एवं दबाव से मुक्त है। द्वितीय, मन्त्रियों को यह विश्वास होना चाहिए कि सत्ता में चाहे जो दल आये, लोकसेवा की उन्हें निष्ठा प्राप्त रहेगी। तृतीय, लोक सेवाओं के नैतिक साहस का आधार यह मान्यता है कि पदोन्नति या अन्य पुरस्कार राजनीतिक मान्यताओं या पक्षपातपूर्ण कार्यों पर नहीं निर्भर करते बल्कि योग्यता एवं कुशलता पर निर्भर करते हैं।

ब्रिटेन में नौकरशाही की तटस्थता से अभिप्राय है कि राजनीति का कार्य नीतियों का निर्धारण होता है और प्रशासन का कार्य उन नीतियों के कार्यान्वयन का होता है। सरकारें बदलती रहती हैं परन्तु प्रशासनिक अधिकारी स्थायी होते हैं और जो भी दल सत्ता में आता है, उसके द्वारा निर्धारित नीतियों का क्रियान्वयन करते हैं। सोवियत राजनेता उस समय आश्चर्यचकित रह गये जब उन्होंने ब्रिटेन में यह देखा कि मजदूर मन्त्रिमण्डल के साथ भी वही प्रशासनिक टीम थी जो चर्चिल और उनके साथियों को सलाह देते थे।

नौकरशाही की “प्रतिबद्धता” से दो अर्थ लिये जा सकते हैं, प्रथम, नीतियों और सवैधानिक आदर्शों के प्रति प्रतिबद्धता और द्वितीय, राजनीतिक दल एवं राजनेता के प्रति प्रतिबद्धता।

सभी प्रशासक यह चाहेंगे कि कार्यकुशलता, दक्षता, परिणाम-प्राप्ति या उत्पादन आदि क्षेत्रों में वे सम्पूर्ण निष्ठा के साथ प्रतिबद्ध हों। लोक सेवक सरकार की आर्थिक, सामाजिक और राजनीतिक नीतियों के सम्बन्ध में अपने निष्पक्ष विचार रखें और जब नीतियों का निर्माण हो जाये तो निष्ठा के साथ भावात्मक रूप से जुड़ जायें। यदि “प्रतिबद्धता” शब्द से यही आशय है

¹ डॉ. नरेन्द्र कुमार सिंघी ने अपनी पुस्तक ‘यूरोक्रेसी : पोजीशन एण्ड पर्सन्स’ में राजस्थान की नौकरशाही का व्यवहारवादी अध्ययन करते हुए यह पाया कि 62.6 प्रतिशत उच्च अधिकारी यह महसूस करते हैं कि देश के वर्तमान सामाजिक-आर्थिक वातावरण में लोकतन्त्र हानिप्रद व्यवस्था है। 56.2 प्रतिशत प्रशासनिक अधिकारी यह महसूस करते हैं कि हमारी वर्तमान दुर्दशा का कारण “समाजवाद” पर अत्यधिक बल देना है। वे मानते हैं कि आर्थिक स्थिति के पिछड़ने का कारण सार्वजनिक उद्यमों पर अधिक बल देना है। 75 प्रतिशत प्रशासनिक अधिकारी यह कहते हुए पाये गये कि आर्थिक नियोजन की भारतीय विधि त्रुटिपूर्ण है, कहने का अभिप्राय यह है कि हमारी नौकरशाही, लोकतन्त्र, समाजवाद और आर्थिक नियोजन से प्रतिबद्ध नहीं है, उनमें कम विश्वास करती है।—नरेन्द्र कुमार सिंघी। यूरोक्रेसी पोजीशन एण्ड पर्सन्स (अभिनव पब्लिकेशन्स, नई दिल्ली, 1974), पृ. 288-300।

पाल में निहित है जिन्हें यह स्वयं या अधीनस्थ पदाधिकारियों द्वारा सम्पादित करना है। वह मुख्यमन्त्री की नियुक्ति करता है तथा उसके परामर्श पर अन्य मन्त्रियों की। वह महाधिवक्ता, लोक-सेवा आयोग व अन्य तथा इसके सदस्यों की नियुक्ति करता है। उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति के सम्बन्ध में उससे परामर्श लिया जाता है। राज्यपाल की कार्यपालिका शक्तियाँ राज्य सूची में उल्लिखित विषयों में सम्बन्धित हैं। सम्बन्धी सूची के विषयों पर राष्ट्रपति की स्वीकृति के अन्तर्गत वह अपने अधिकार का प्रयोग करता है। राज्य सरकार के कार्य के सम्बन्ध में वह नियमों का निर्माण करता है। वह मन्त्रियों के बीच कार्यों का वितरण भी करता है। उसे मुख्यमन्त्री से किसी भी प्रकार की सूचना माँगने का अधिकार है। राज्य के मुख्यमन्त्री का यह कर्तव्य है कि वह राज्यपाल को मन्त्रिमण्डल के सभी निर्णयों में अवगत कराये। वह मुख्यमन्त्री को किसी मन्त्री के व्यक्तिगत निर्णय को सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल के समक्ष विचार के लिए रखने को कह सकता है।

विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)—राज्यपाल राज्य की व्यवस्थापिका का एक अविभाज्य अंग होता है। वह व्यवस्थापिका के अधिवेशन बुलाता है और स्थगित करता है और वह व्यवस्थापिका के निम्न सदन को विघटित भी कर सकता है। महानिर्वाचन के बाद विधानमण्डल की पहली बैठक में वह एक या दोनों सदनों को सम्बोधित करता है। इसके अतिरिक्त भी वह विधानमण्डल के एक या दोनों सदनों को किसी विधेयक के सम्बन्ध में मन्देश भेज सकता है।

राज्य विधानमण्डल द्वारा पारित विधेयक पर उसकी स्वीकृति आवश्यक है। वह विधेयक को अस्वीकृत कर सकता, या उसे पुनर्विचार के लिए विधानमण्डल को लौटा सकता है। अगर विधानमण्डल दूसरी बार विधेयक पारित कर देता है तो राज्यपाल को स्वीकृति देनी ही होगी। वह कुछ विधेयकों को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भी सुरक्षित रख सकता है। उदाहरण के लिए, वे विधेयक जो सम्पत्ति के अनिवार्य रूप से हस्तगत करने या उच्च न्यायालय की शक्ति में कभी में सम्बन्धित हों, राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए संरक्षित किये जा सकते हैं।

राज्यपाल आवश्यकता पड़ने पर विधानमण्डल की बैठक के बीच की अवधि में अध्यादेश जारी कर सकता है। इन अध्यादेशों का वही बल तथा प्रभाव होता है जो राज्य के विधानमण्डल द्वारा पारित अधिनियम का होता है। यह अध्यादेश विधानमण्डल की बैठक प्रारम्भ होने के 6 महीने बाद त्रिमासीक रहता है। यदि 6 सप्ताह के पहले ही विधानमण्डल उस अध्यादेश को अस्वीकृत करने का प्रस्ताव पास कर दे तो ऐसी स्थिति में अध्यादेश को रद्द या समाप्त समझा जायेगा। राज्यपाल की अध्यादेश जारी करने की शक्ति पर कुछ प्रतिबन्ध हैं। वह राष्ट्रपति की पूर्व स्वीकृति के बिना कोई ऐसा अध्यादेश जारी नहीं कर सकता है, जिस प्रकार का विधेयक विधानसभा में पेश करने के लिए राष्ट्रपति की पूर्व स्वीकृति की आवश्यकता होती, या उस प्रकार के विधेयक पर राज्यपाल राष्ट्रपति द्वारा विचार होना आवश्यक समझता या यदि विधानमण्डल का उसी प्रकार का कानून राष्ट्रपति द्वारा विचार करने के लिए रोका जाता और राष्ट्रपति की स्वीकृति न मिलने पर वह अमान्य समझा जाता।

यह राज्य विधानपरिषद के सदस्यों को ऐसे लोगों में से नामजद करता है जिन्हें साहित्य, कला, विज्ञान, महत्कारिता आन्दोलन तथा समाज सेवा के क्षेत्र में विशेष तथा व्यावहारिक ज्ञान हो। अगर वह ऐसा समझे कि विधानसभा में आगल-भारतीय समुदाय को उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं हुआ है, तो वह इस वर्ग के कुछ सदस्यों को मनोनीत कर सकता है। इस प्रकार राज्यपाल को विधायी क्षेत्र में भी व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं।

वित्तीय शक्तियाँ (Financial Powers)—राज्यपाल को कुछ वित्तीय शक्तियाँ भी प्राप्त

में प्रादेशिक भाषागत तथा अन्य विघटनकारी निष्ठाएँ जोर पकड़े हुए हैं, इस प्रकार की आकस्मिक घटनाओं की सम्भावना विरल नहीं है और मौके पर उपस्थित एकमात्र ऐसा व्यक्ति राज्यपाल ही है जो सारी स्थिति को समझकर उचित कार्यवाही, जिसमें मन्त्रिमण्डल की पदच्युति भी शामिल है, कर सकता है।”

(3) विधानसभा का अधिवेशन बुलाना (To Summon the Legislature)—सामान्य रूप से राज्यपाल मुख्यमन्त्री के परामर्श पर विधानसभा का अधिवेशन बुलाता है; किन्तु असाधारण परिस्थितियों में राज्यपाल स्वविवेक से भी विधानसभा का अधिवेशन बुला सकता है। यदि राज्यपाल के अनुसार कुछ ऐसे महत्वपूर्ण मामले हैं, जिन पर तुरन्त विचार किया जाना चाहिए, तो अनुच्छेद 174 के अन्तर्गत वह विधानमण्डल के अधिवेशन की कोई भी तिथि निश्चित कर सकता है। इस सम्बन्ध में वह मुख्यमन्त्री के परामर्श को मानने के लिए बाध्य नहीं है चाहे मुख्यमन्त्री को विधानसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त हो। श्री सन्थानम और अन्य कुछ विद्वानों के द्वारा ऐसा ही विचार व्यक्त किया गया है।

इसके अलावा यदि राज्यपाल को मुख्यमन्त्री के बहुमत में सन्देह हो जाय तो वह मुख्यमन्त्री से शीघ्र अधिवेशन बुलाने के लिए कह सकता है और मुख्यमन्त्री द्वारा उसके परामर्श को स्वीकार न किये जाने पर स्वयं अधिवेशन बुला सकता है। डॉ. एल. एम. सिधवी के अनुसार, “मन्त्रिमण्डल के बहुमत की जाँच करना वह अपना ऐसा स्वविवेकीय अधिकार समझ सकता है जिसके लिए वह मन्त्रिमण्डल के परामर्श के विरुद्ध भी अपनी इच्छानुसार विधानसभा का अधिवेशन बुला सकता है।”¹

(4) विधानसभा को भंग करना (To Dissolve the Legislature)—उत्तरदायी शासन की धारणा के अनुसार सामान्यतया यह माना जाता है कि विधानसभा को भंग करने का कार्य राज्यपाल उसी समय करेगा, जबकि मुख्यमन्त्री उन्हें ऐसा करने के लिए परामर्श दे, लेकिन विशेष परिस्थितियों में राज्यपाल विधानसभा भंग करने के सम्बन्ध में मुख्यमन्त्री के परामर्श को मानने से इन्कार कर सकता है या मुख्यमन्त्री के परामर्श के बिना ही विधानसभा भंग कर सकता है। ऐसे उदाहरण हैं जिनमें इस सम्बन्ध में राज्यपाल ने अपने ही विवेक से कार्य किया। 1953 में द्रावणकोर कोचीन में पराजित मन्त्रिमण्डल ने राज्यपाल को विधानसभा भंग करने की सलाह दी, जिसे उसने अस्वीकार कर दिया। इसी प्रकार 1969 से श्री नरेशचन्द्र सिंह लगभग एक सप्ताह तक मध्य प्रदेश के मुख्यमन्त्री रहे, इसी बीच उनका बहुमत समाप्त हो गया और उन्होंने त्यागपत्र देकर विधानसभा भंग करने की माँग की जिसे राज्यपाल ने अस्वीकार कर दिया। 1984 में जम्मू-कश्मीर के राज्यपाल श्री जगमोहन द्वारा फारूख अब्दुल्ला मन्त्रिमण्डल की विधानसभा भंग करने की सिफारिश को स्वीकार नहीं किया गया। 1976 में तमिलनाडु के राज्यपाल द्वारा मुख्यमन्त्री के परामर्श के बिना ही विधानसभा को भंग किया गया है। न्यायाधीश श्री सूरज प्रसाद और विधानशास्त्री श्री सन्थानम का विचार है कि विधानसभा को भंग करने के सम्बन्ध में राज्यपाल स्वविवेक से कार्य कर सकता है।

इसके अलावा भी राज्यपाल के द्वारा स्वविवेक से कुछ कार्य किये जा सकते हैं। वह मुख्यमन्त्री से किसी विषय में सूचना माग सकता है, वह मुख्यमन्त्री से कह सकता है कि वह किसी

¹ “Notwithstanding any difference of opinion with the Chief Minister and the Council of Minister the Governor is entitled to summon the House to meet at same time and place as he thinks fit and he can justifiably treat that as a matter in which he is required to act in his discretion under the constitution.”

ऐसे मामले को, जिस पर किसी मन्त्री ने अकेले निर्णय कर लिया हो, समस्त मन्त्रिपरिषद के सामने रखे। विधानमण्डल द्वारा पारित विधेयक वह पुनर्विचार के लिए वापस भेज सकता है या राष्ट्रपति के पास विचार के लिए भेज सकता है। 1957 में केरल के राज्यपाल द्वारा केरल शिक्षा विधेयक राष्ट्रपति के पास स्वीकृत के लिए भेजा गया था और इस सम्बन्ध में मुख्यमन्त्री ने कोई परामर्श नहीं लिया गया था।

इन सब बातों से यह नितान्त स्पष्ट है कि यद्यपि राज्यपाल को राज्य की कार्यपालिका का वास्तविक प्रधान नहीं कहा जा सकता, लेकिन इमो गाय ही 'वह केवल नाममात्र का अध्यक्ष नहीं है। वह एक ऐसा अधिकारी है जो राज्य के शासन में महत्त्वपूर्ण रूप से भाग ले सकता है।'¹

राज्यपाल, केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में (Governor, as Agent of the Central Government)—भारतीय संविधान के अन्तर्गत राज्यपाल की दोहरी भूमिका है। प्रथमतः वह राज्य का प्रधान है और द्वितीय, वह राज्य में मधीय सरकार का अभिकर्ता या प्रतिनिधि है। संविधान-निर्माता भारत में एक ऐसी मधीय व्यवस्था स्थापित करना चाहते थे जिसमें 'सहयोगी सघवाद' (Co-operative Federalism) की धारणा के आधार पर केन्द्र और राज्य में सद्भावनापूर्ण सम्बन्ध स्थापित हो सके और प्रशासनिक एकरूपता तथा राष्ट्रीय एकता के लक्ष्य को प्राप्त किया जा सके और उनके द्वारा राज्यपाल के पद की व्यवस्था इस लक्ष्य की पूर्ति के एक साधन के रूप में की गयी है। श्री के. एम. मुखर्जी ने विधानसभा में कहा, "राज्यपाल संवैधानिक औचित्य का प्रहरी और वह कड़ी है जो राज्य को केन्द्र के साथ जोड़ते हुए भारत की एकता के लक्ष्य को प्राप्त करती है।"² राज्यपाल की नियुक्ति के लिए जिस पद्धति को अपनाया गया है वह भी इस बात को स्पष्ट करती है कि राज्यपाल की राज्य के केन्द्रीय शासन के प्रतिनिधि के रूप में एक महत्त्वपूर्ण भूमिका है।

केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में राज्यपाल के द्वारा निम्न कार्य किये जाते हैं

(1) भारतीय संविधान के अन्तर्गत केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकार के बीच सद्भावनापूर्ण सम्बन्ध स्थापित करने की आवश्यकता पर बल दिया गया और अनुच्छेद 256 तथा 257 में कहा गया है कि इस दृष्टि से केन्द्रीय सरकार राज्यों की कार्यपालिकाओं को आवश्यक निर्देश दे सकती है। केन्द्रीय सरकार द्वारा राज्य सरकारों को राष्ट्रीय महत्त्व की सड़कों तथा संचार साधनों की रक्षा का भार सौंपा जा सकता है और अनुच्छेद 258 के अन्तर्गत केन्द्र सरकार अपने कुछ प्रशासनिक कार्य भी राज्य सरकार को हस्तान्तरित कर सकती है। केन्द्रीय सरकार के द्वारा राज्य सरकारों को इस प्रकार के निर्देश-आदेश राज्यपाल के माध्यम से ही दिये जाते हैं और राज्यपाल का यह कर्तव्य है कि वह देखे कि राज्य सरकार इन निर्देश-आदेशों का पालन कर रही है अथवा नहीं। यदि राज्य का मन्त्रिमण्डल राज्यपाल को राष्ट्रपति के निर्देशों के विरुद्ध कार्य करने की सलाह देता है तो वह इस प्रकार की सलाह को अस्वीकार कर सकता है और राज्य सरकारों को राष्ट्रपति के निर्देश मानने के लिए बाध्य कर सकता है। यदि राज्य मन्त्रिमण्डल केन्द्रीय सरकार के निर्देश के अनुसार कार्य नहीं करता है तो राज्यपाल मन्त्रिमण्डल को चेतावनी दे सकता है तथा इसे संविधान के विरुद्ध कार्य मानकर अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत

¹ "Governor is neither a figure head nor a rubber stamp but a functionary designed to play a vital role in the administration of the affairs of the state."

—M. V. Pylee, *Ibid.*, p. 238.

² "The Governor is the watchdog of constitutional propriety and the link which binds the state to the centre, thus securing the Unity of India

—K. M. Munshi,

उससे मन्त्रणा प्राप्त कर सकते हैं। अपने निर्दलीय व्यक्तित्व के आधार पर राज्यपाल राज्य के शासन की दुर्लभ और अस्थायी राजनीति में स्थायित्व और स्थिरता लाने की स्थिति में होता है। यदि राज्यपाल प्रभावशाली व्यक्तित्व वाला और कार्यशील व्यक्ति हो तो वह विरोधी पक्ष और मन्त्रिमण्डल के बीच अनेक मतभेदों को दूर कराने में सहायक सिद्ध हो सकता है। राज्य शासन को सुगम मुचाम और कार्यकुशल बनाने में राज्यपाल का बहुत अधिक महत्त्व होता है। श्री एम वी पायली के अनुसार, “राज्यपाल मन्त्रिमण्डल का सूझ-बूझ वाला परामर्शदाता है जो राज्य की अशान्त राजनीति में शान्त वातावरण पैदा कर सकता है।”¹ श्री के. एम. मुखी स्वीकार करते हैं कि “कुछ परिस्थितियों में राज्यपाल द्वारा बहुत अधिक हितकारी और प्रभावशाली रूप में कार्य किया जा सकता है।” डॉ. अम्बेडकर भी राज्यपाल के पद का महत्त्व स्पष्ट करते हुए लिखते हैं कि “जबकि राज्यपाल को स्वयं कोई शक्ति प्राप्त न होगी, उसका यह कर्तव्य होगा कि वह महत्त्वपूर्ण मामलों के सम्बन्ध में मन्त्रिमण्डल को उचित सलाह दे। ऐसा कार्य राज्यपाल किसी दल के प्रतिनिधि के रूप में नहीं वरन् सम्पूर्ण जनता के प्रतिनिधि के रूप में करेगा जिससे कि राज्य में निष्पक्ष, विशुद्ध और कुशल प्रशासन की स्थापना हो।” राज्यपाल के इस महत्त्वपूर्ण कर्तव्य को लक्ष्य करते हुए श्री बी. जी. खेर ने संविधान सभा में कहा था, “एक अच्छा राज्यपाल बहुत लाभ पहुँचा सकता है और एक बुरा राज्यपाल दुष्टता भी करता है यद्यपि संविधान में उसको बहुत कम शक्ति दी गयी है।”²

श्री दुर्गादास बसु और एम सी सीतलवाड ने अपनी रचनाओं में राज्यपाल के कुछ स्व-विवेकी कार्यों का उल्लेख किया है, जो इस प्रकार हैं

(1) मुख्यमन्त्री की नियुक्ति (Appointment of the Chief Minister)—राज्यपाल का पहला कार्य मुख्यमन्त्री की नियुक्ति करना है। राज्य की विधानसभा में किसी एक राजनीतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त है और बहुमत वाले राजनीतिक दल ने अपना नेता चुन लिया है, तो राज्यपाल के लिए यह जरूरी हो जाता है कि वह उसी व्यक्ति को मुख्यमन्त्री पद पर नियुक्त करे लेकिन यदि राज्य की विधानसभा में दलीय स्थिति स्पष्ट नहीं है या बहुमत वाले दल में नेता पद के लिए एक से अधिक दावेदार हैं, तो इस सम्बन्ध में राज्यपाल स्वविवेक का प्रयोग कर सकता है। ऐसी स्थिति में स्वयं राज्यपाल के द्वारा ही निर्णय किया जायेगा कि किस व्यक्ति के नेतृत्व में स्थायी सरकार का गठन हो सकता है।

व्यवहार के अन्तर्गत भी ऐसी कुछ परिस्थितियाँ आयी हैं जबकि राज्यपाल ने स्वविवेक से मुख्यमन्त्री को नियुक्त किया। 1952 में श्री सी राजगोपालाचार्य मद्रास राज्य विधानमण्डल के सदस्य भी नहीं थे और न ही कांग्रेस दल को विधानसभा में बहुमत प्राप्त था, लेकिन फिर भी राज्यपाल श्री प्रकाश ने टी प्रकाशम के बहुमत होने के दावे को अवहेलना करते हुए श्री सी. राजगोपालाचार्य को मुख्यमन्त्री पद ग्रहण करने के लिए आमन्त्रित किया। 1957 में उड़ीसा में श्री हरेकृष्ण मेहता तथा 1983 में उड़ीसा तथा केरल के मुख्यमन्त्रियों की जिस प्रकार से नियुक्तियाँ की गयीं वह भी राज्यपाल द्वारा स्वविवेक से किया गया कार्य ही था। चतुर्थ आम चुनाव के बाद तो इस सम्बन्ध में राज्यपाल द्वारा स्वविवेक का प्रयोग किये जाने के अवसर और

¹ “A sagacious councillor and advisor to the Ministry, one who can throw oil on the troubled waters of the state-politics” —M. V. Pylee, *India's Constitution*, p. 234.

² “A Governor can do a great deal of goods, if he is a good Governor and he can do a great deal of mischief if he is a bad Governor, inspite of the very little power given to him under the on, aming”

अधिक आये। इन चुनावों के तुरन्त बाद राजस्थान में मयूक्त मोर्चे के नेता महाराजन राधमणि सिंह और कांग्रेस दल के नेता मोहनलाल मुखादिया ने मुख्यमंत्री पद के लिए दावा किया। इस स्थिति के प्रारम्भ में यद्यपि मयूक्त मोर्चे के नेता को अधिक समर्थन प्राप्त था लेकिन राज्यपाल ने मयूक्त मोर्चे के नेता के दावे की अवहेलना करते हुए कांग्रेस दल के नेता को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया। पंजाब में 1970 में गुरनामसिंह का दावा अस्वीकार कर प्रकाशसिंह वादन को मुख्यमंत्री नियुक्त किया। 1969 में उत्तर प्रदेश में सत्ता कांग्रेस द्वारा समर्थित भारतीय क्रान्ति दल के नेता चरणसिंह और विरोधी दलों के नेता गिरधारीलाल ने मुख्यमंत्री पद के लिए दावा प्रस्तुत किया, लेकिन राज्यपाल ने गिरधारीलाल के दावे को अस्वीकार कर चरणसिंह को मुख्यमंत्री बनाया। 1 मार्च, 1973 को श्रीमती मन्थी के बाद राज्यपाल ने प्रगति दल के नेता वीजू पटनायक को सरकार बनाने का अवसर नहीं दिया, यद्यपि श्री पटनायक बहुमत का दावा कर रहे थे। इसी प्रकार 1977 में जम्मू-कश्मीर के मुख्यमंत्री शेख अब्दुल्ला के त्यागपत्र के बाद कांग्रेस विधानमण्डल दल के नेता को सरकार बनाने का अवसर नहीं दिया गया, यद्यपि कांग्रेस दल को जम्मू-कश्मीर विधानसभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त था और कांग्रेस विधानमण्डल दल के नेता द्वारा स्थायी सरकार देने की क्षमता का दावा किया जा रहा था। 1984 में सिक्किम, जम्मू-कश्मीर और आन्ध्र-प्रदेश में राज्यपाल द्वारा मुख्यमन्त्रियों की नियुक्ति में ऐसे आचरण को अपनाया गया है, जिसे 'स्वविवेक के विवेकहीन प्रयोग' के अतिरिक्त और कुछ नहीं कहा जा सकता।

(2) मन्त्रिमण्डल को भंग करना (To Dismiss the Ministry)—राज्यपाल को यह भी स्वविवेक शक्ति प्राप्त है कि वह मन्त्रिपरिषद् को अपदस्थ कर राष्ट्रपति से सिफारिश करे कि सम्बन्धित राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया जाय। राज्यपाल के द्वारा प्रमुखतया निम्न परिस्थितियों में मन्त्रिमण्डल को भंग किया जा सकता है

(i) यदि राज्यपाल को विश्वास हो जाय कि मन्त्रिमण्डल का विधानसभा में बहुमत समाप्त हो गया है तो राज्यपाल मुख्यमंत्री को त्यागपत्र देने या विधानसभा का अधिवेशन बुलाकर अपना बहुमत प्रमाणित करने के लिए कह सकता है। ऐसी स्थिति में यदि मुख्यमंत्री अधिवेशन बुलाने के लिए तैयार न हो तो राज्यपाल मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकता है। पश्चिमी बंगाल में राज्यपाल धर्मधीर द्वारा 1968 में अजय मुखर्जी मन्त्रिमण्डल को इसी आधार पर पदच्युत किया गया था।

(ii) यदि किसी मन्त्रिमण्डल के प्रति विधानसभा में अविश्वास का प्रस्ताव पारित हो जाने पर मन्त्रिमण्डल त्यागपत्र न दे तो राज्यपाल उसे पदच्युत कर सकता है।

(iii) यदि मन्त्रिमण्डल संविधान के अनुसार कार्य न कर रहा हो या उसकी नीतियों में राज्य या देश को खतरा हो या उसके द्वारा केन्द्र और राज्य में संघर्ष की स्थिति को जन्म दिया जा रहा हो, तब भी मन्त्रिमण्डल को पदच्युत किया जा सकता है। जनवरी 1976 में तमिलनाडु मन्त्रिमण्डल को इसी आधार पर पदच्युत किया गया था।

(iv) यदि स्वतन्त्र ट्रिब्यूनल द्वारा मुख्यमंत्री को भ्रष्टाचार के आरोप में दोषी घोषित किया गया हो तो राज्यपाल उसे पदच्युत कर सकता है।

इन सबके अलावा उत्तर प्रदेश के चरणसिंह मन्त्रिमण्डल को तो 1970 में इस आधार पर पदच्युत कर दिया गया कि शासन में भागीदार सबसे बड़े दल सत्ता कांग्रेस ने उसे समर्थन देना बन्द कर दिया।

श्री एस. वी. पायली लिखते हैं कि "यद्यपि ये सामान्य परिस्थितियाँ नहीं हैं फिर भी एक ऐसे देश में, जहाँ लोकतान्त्रिक संस्थाएँ अभी तक विकास की ही दशा में हैं और कुछ भागो

थे और राज्यपाल को केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करने के अवसर कम मिलते थे। लेकिन जब राज्यों में विरोधी दलों की सरकारें स्थापित हो गयीं तो राज्यपाल को केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि रूप में कार्य करने का अवसर मिला। **द्वितीय**, चतुर्थ आम चुनाव के बाद भारतीय संघ के लगभग आठ राज्यों में मिली-जुली सरकारें स्थापित हुई थीं और ये मिली-जुली सरकारें एकदलीय सरकारों की तुलना में कमजोर थीं। इन मिले-जुले मन्त्रिमण्डलों की रचना किसी वैचारिक साम्य के आधार पर नहीं, बल्कि कांग्रेस विरोधवाद के आधार पर हुई थी और इन मन्त्रिमण्डलों में स्वायत्तता का नितान्त अभाव था। मार्च 1967 में लेकर मार्च 1972 के पाँच वर्षों में देश के विभिन्न राज्यों में 24 बार सरकारों का पतन हुआ तथा 15 बार राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया। इन परिस्थितियों में यह स्वाभाविक था कि राज्यपाल अनेक बार स्वविवेक से कार्य करते और राज्यपाल ने जितनी अधिक सीमा तक स्वविवेक से कार्य किया, उतनी ही अधिक सीमा तक यह पद विवाद का विषय बन गया। इस प्रकार के विवाद मुख्यतया राज्यपाल द्वारा मुख्यमंत्री की नियुक्ति, पदच्युति और विधानसभा को भंग करने आदि प्रश्नों को लेकर उत्पन्न हुए।

1967 के पूर्व 1957 में केरल के राज्यपाल का आचरण विवाद का विषय बन चुका था, 1967 के प्रारम्भ से ही एक के बाद एक ऐसे अनेक अवसर आये। राजस्थान में 1967 के विधानसभा चुनाव में किसी एक राजनीतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ था, ऐसी स्थिति में विरोधी दलों ने महारावल लक्ष्मणसिंह के नेतृत्व में संयुक्त मोर्चा बनाया और इस संयुक्त मोर्चे द्वारा बहुमत का दावा किया गया। संयुक्त मोर्चे के द्वारा अपने बहुमत का राष्ट्रपति के सामने भी प्रदर्शन किया गया था, लेकिन इस पर भी राज्यपाल ने संयुक्त मोर्चे के नेता को सरकार बनाने का अवसर नहीं दिया। इस सम्बन्ध में उनके चुनाव के बाद बने संयुक्त मोर्चे को स्वीकार न करने और निर्दलीय सदस्यों की स्थिति को कम महत्वपूर्ण बतलाने के तर्क दिये गये, जिन्हें औचित्यपूर्ण नहीं कहा जा सकता।

राजस्थान में 1967 ई. में जो कुछ घटित हो चुका था, उसकी पुनरावृत्ति 1982 ई. में हरियाणा में हुई। हरियाणा के घटनाचक्र का विशेष आपत्तिजनक तथ्य यह है कि राज्यपाल श्री जी. डी. तपासे द्वारा 'लोकदल-भाजपा संयुक्त दल' के नेता श्री देवीलाल को निर्देश दिया गया कि ये 24 मई को प्रातः 10 बजे अपने समर्थक विधानसभा सदस्यों को राजभवन में राज्यपाल के सम्मुख उपस्थित कर अपने बहुमत का परिचय दें लेकिन राज्यपाल ने 23 मई की रात को ही कांग्रेस 'आई' विधानसभा दल के नेता श्री भजनलाल को मुख्यमंत्री पद पर नियुक्त कर दिया। न केवल सभी विपक्षी नेताओं बल्कि प्रेस के द्वारा भी राज्यपाल के इस कार्य की कटु आलोचना की गयी। राज्यपाल ने विपक्ष की इस माँग को भी स्वीकार नहीं किया कि 'मुख्यमंत्री के बहुमत की जाँच के लिए' विधानसभा की बैठक जल्दी ही बुलाई जाय। निष्पक्ष और सन्तुलित समझे जाने वाले समाचार-पत्र (दि टाइम्स ऑफ इंडिया) ने इस घटनाचक्र पर टिप्पणी करते हुए अपने सम्पादकीय में लिखा।

'तथाकथित विधि विशेषज्ञों की कोई व्याख्या इस तथ्य को नहीं छिपा सकती कि उन्हें (श्री भजनलाल को) न केवल अणुभनीय जल्दबाजी बल्कि चालाकी के आधार पर मुख्यमंत्री बनाया गया। इसके अतिरिक्त यह कार्य उस समय किया गया, जिस समय वह पूर्णतया स्पष्ट था कि उन्हें (श्री भजनलाल) विधानसभा में बहुमत प्राप्त नहीं है।'

पश्चिमी बंगाल में डॉ. पी. सी. घोष के नेतृत्व में 17 विधायकों ने अजय मुखर्जी मन्त्रिमण्डल से अपना समर्थन वापस ले लिया तो राज्यपाल धर्मवीर ने मुख्यमंत्री से कहा कि वे 23 नवम्बर, 1967 तक विधानसभा का अधिवेशन बुलाकर अपने बहुमत का परिचय दें। मुख्यमंत्री

ने राज्यपाल का परामर्श यह कहकर अस्वीकार कर दिया कि विधानसभा का अधिवेशन पिछले अधिवेशन की समाप्ति के बाद 6 महीने की अवधि में कभी भी बुलाया जा सकता है और वे राज्यपाल के परामर्श को स्वीकार करने के लिए बाध्य नहीं हैं। इस पर राज्यपाल ने अजय मुखर्जी मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर पी. सी. घोष को मुख्यमंत्री बना दिया। इस घटना के सम्बन्ध में पश्चिमी बंगाल के राज्यपाल के आचरण की आलोचना का आधार यह है कि इन्हीं परिस्थितियों में अन्य राज्यों के राज्यपालों द्वारा इस प्रकार के आचरण को नहीं अपनाया गया था। उदाहरण के लिए, ऐसी ही परिस्थितियों में विहार के राज्यपाल अनन्त गनयन आयगर और हरियाणा के राज्यपाल ने अपने कांग्रेसी मुख्यमन्त्रियों से आग्रह नहीं किया कि उन्हें विधानसभा का अधिवेशन जल्दी ही बुलाना चाहिए।

मिर्चर 1970 में उत्तर प्रदेश में और भी अधिक विवादपूर्ण स्थिति उत्पन्न हुई। इस समय भारतीय नान्ति दल के नेता चरणसिंह सत्ता कांग्रेस के सहयोग से मुख्यमंत्री पद पर आसीन थे लेकिन सत्ता कांग्रेस और चरणसिंह के बीच मतभेद उत्पन्न हो जाने पर सत्ता कांग्रेस ने चरणसिंह मन्त्रिमण्डल से अपना समर्थन वापस ले लिया। इस स्थिति में यद्यपि चरणसिंह राज्य विधानसभा का अधिवेशन जल्दी से जल्दी बुलाकर विधानसभा में अपना बहुमत सिद्ध करने के लिए तैयार थे लेकिन राज्यपाल गोपाल रेड्डी ने उन्हें ऐसा करने के लिए अवसर न देने हुए, चरणसिंह मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर दिया। राज्यपाल के इस कार्य की विविध पथों द्वारा कटु आलोचना की गयी। 1973 में उत्तर प्रदेश और उड़ीसा के राज्यपाल का आचरण भी आलोचना और विवाद का विषय बना और 1973-74 में जब विहार के राज्यपाल डॉ. भण्डारं ने सार्वजनिक रूप से राज्य के मन्त्रियों पर भ्रष्टाचार का आरोप लगाया तब इस विवाद ने जन्म लिया कि क्या राज्यपाल का यह कार्य औचित्यपूर्ण है। 1983 में सिक्किम के राज्यपाल तन्यार खॉ और मुख्यमंत्री नरवहादुर भण्डारी के बीच ऐसी ही अशोभनीय विवाद की स्थिति देखी गयी। अब यह बात स्पष्ट हो गयी है कि इस स्थिति का मूल कारण 'राज्यपाल पदधारी का असमय आचरण' ही था।

1967 से ही राज्यपाल का पद विवाद की स्थिति में पड़ गया। ऐसी स्थिति में पश्चिमी बंगाल के भूतपूर्व मुख्यमंत्री श्री अजय मुखर्जी ने राष्ट्रपति से निम्नलिखित प्रश्नों पर सर्वोच्च न्यायालय की सलाह लेने का आग्रह किया -

(i) क्या राज्यपाल, विधानमण्डल का मत जाने बिना मन्त्रिमण्डल को भग कर सकता है ?

(ii) क्या राज्यपाल अपने व्यक्तिगत स्वविवेक (individual discretion) के आधार पर राष्ट्रपति को सन्देश कर सकता है कि मन्त्रिमण्डल ने विधानमण्डल का विश्वास खो दिया है ?

(iii) क्या राज्यपाल विधानसभा का अधिवेशन बुलाने के विषय में दिया हुआ मन्त्रिमण्डल का परामर्श अस्वीकार कर सकता है ?

(iv) यदि मुख्यमंत्री राज्यपाल के आदेश पर विधानसभा का अधिवेशन नहीं बुलाता तो क्या राज्यपाल इसे सविधान का उल्लंघन मानते हुए मन्त्रिमण्डल को बर्खास्त (dismiss) कर सकता है ?

(v) यदि राज्यपाल के परामर्श को मन्त्रिमण्डल द्वारा न माना जाय तो क्या वह अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत राष्ट्रपति को रिपोर्ट भेज सकता है ?

(vi) विधानसभा में शक्ति परीक्षण होने तक क्या राज्यपाल मन्त्रिमण्डल के परामर्श को अस्वीकार कर सकता है ?

(vii) क्या राज्यपाल विधानसभा को भग करने सम्बन्धी मुख्यमंत्री के प्रस्ताव को अस्वीकार कर सकता है ?

राष्ट्रपति को संवैधानिक संकट की रिपोर्ट दे सकता है। जब कभी केन्द्रीय सरकार द्वारा राष्ट्रीय दृष्टि से महत्वपूर्ण किसी कार्यक्रम को अपनाया जाता है तो राज्यपाल पर यह भार आ जाता है कि वह यह देखे कि राज्य सरकार इस कार्यक्रम को पूरा करने की दिशा में आगे बढ़ रही है अथवा नहीं।

(2) केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में राज्यपाल का एक महत्वपूर्ण कार्य राज्य के प्रशासन के सम्बन्ध में समय-समय पर राष्ट्रपति को रिपोर्ट भेजना है, जिसमें उसके द्वारा अपनी ओर से सुझाव भी दिये जाते हैं। राज्यपाल अपना पद ग्रहण करने समय सविधान की रक्षा करने की शपथ लेता है और इस दृष्टि से उनका सबसे प्रमुख कार्य यह देखना है कि राज्य सरकार सविधान के अनुसार कार्य कर रही है अथवा नहीं। यदि राज्य में सविधान के अनुसार कार्य नहीं हो रहा है तो राज्यपाल इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति को रिपोर्ट देता है और इस प्रकार की रिपोर्ट के आधार पर राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू किया जा सकता है। राज्यपाल राष्ट्रपति को इस प्रकार की रिपोर्ट स्वविवेक से ही भेजता है और इस सम्बन्ध में वह राज्य मन्त्रिमण्डल की सलाह मानने के लिए बाध्य नहीं है। राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू होने पर राष्ट्रपति राज्यपाल को जो भी प्रशासनिक, विधायी और वित्तीय कार्य सौंपे राज्यपाल उन सबको पूरा करता है और केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में राज्य के शासन का संचालन करता है।

(3) अनुच्छेद 200 के अनुसार राज्य विधानमण्डल द्वारा पास किये गये किसी विधेयक को राज्यपाल राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए सुरक्षित रख सकता है। उदाहरण के लिए, सम्पत्ति के अनिवार्य अधिग्रहण या उच्च न्यायान्य की स्वीकृति की शक्तियों को कम करने से सम्बन्धित विधेयक राज्यपाल के द्वारा राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए सुरक्षित रखे जायेंगे। राज्यपाल इस सम्बन्ध में स्वविवेक से ही कार्य करता है।

(4) अनुच्छेद 213 के अनुसार, राज्यपाल को अध्यादेश जारी करने का अधिकार दिया गया है, किन्तु उसे कुछ विषयों के सम्बन्ध में अध्यादेश जारी करने के पूर्व राष्ट्रपति से स्वीकृति लेनी होती है।

इन सबके अलावा राज्यपाल केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि के रूप में यह देखता है कि राज्य सरकार संकीर्ण प्रान्तीयतावाद को न अपनाकर समस्त सभ के हितों को ध्यान में रखे। 19-20 मार्च, 1976 के राज्यपाल सम्मेलन में तत्कालीन प्रधानमन्त्री श्रीमती गाँधी ने कहा था कि, 'संकीर्ण प्रान्तीयतावाद पर विजय प्राप्त करने में राज्यपाल की भूमिका बहुत महत्वपूर्ण है।' ¹

सविधान निर्माताओं के द्वारा तो सम्भवतया यह सोचा गया था कि राज्यपाल की प्रथम भूमिका राज्य के संवैधानिक अध्यक्ष के रूप में तथा द्वितीय भूमिका राज्य में केन्द्रीय शासन के प्रतिनिधि के रूप में होगी लेकिन व्यवहार के अन्तर्गत अनेक बार राज्यपाल की यह द्वितीय भूमिका अधिक महत्वपूर्ण हो जाती है। ऐसा विशेष रूप से उस समय होता है जबकि केन्द्र में एक राजनीतिक दल की सरकार हो और राज्य में किसी एक विरोधी राजनीतिक दल की या कुछ विरोधी दलों की मिली-जुली सरकार। व्यवहार के अन्तर्गत जब कभी राज्यपाल की इन दोनों भूमिकाओं में परस्पर विरोध की स्थिति उत्पन्न हुई है तब राज्यपाल ने केन्द्रीय शासन के प्रतिनिधि के रूप में अपनी भूमिका को ही अधिक महत्व दिया है। के. बी. राव इस सम्बन्ध में लिखते हैं कि, "आज जैसी उसकी स्थिति है उसे केन्द्र द्वारा नियुक्त किया व हटाया जाता है। राज्यपाल वही है जो

¹ "Governor has a role to play in overcoming parochialism."

—P. M. in Governor's Conf. on March 20, 1976 (*Times of India*, 23-3-76.)

केन्द्र उसे बनाना चाहता है, वास्तव में ऐसा कुछ नहीं है जो राज्यपाल अपने आप कर सके। उसकी भूमिका उस पर निर्भर है जो पीछे बैठा व्यक्ति अपनी डोरियो से कर रहा है।¹

विरोधी दल मामान्य रूप से यह शिकायत करते रहे हैं कि केन्द्र का शासक दल राज्यपाल पद का उपयोग अपने राजनीतिक लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए करता है। श्री इकबाल नारायण के अनुसार, "उसे राज्यों में गैर-कांग्रेस सरकारों को गिराने के लिए केन्द्र के कथित पड़्यन्त्र के तन्त्र के रूप में देखा गया है।"² अभी 1984, 1988 एवं 1989 के घटनाचक्र ने स्पष्ट किया है कि राज्यपाल को मन्देह और अविश्वास की दृष्टि से देखना अकारण नहीं है। सर्वप्रथम, सिक्किम के राज्यपाल तत्पार खाँ द्वारा नर बहादुर भण्डारी को मुख्यमंत्री पद से हटाकर बी. पी. गुरुंग को मुख्यमंत्री बनाया गया, जो मात्र 12 दिन तक इस पद पर कार्य कर सके। इसके बाद जम्मू-कश्मीर के राज्यपाल जगमोहन द्वारा फारस अब्दुल्ला सरकार को पदच्युत कर जी. एम. शाह को मुख्यमंत्री बना दिया गया और अगस्त 1984 में आन्ध्र के राज्यपाल रामलाल द्वारा एन. टी. आर. सरकार को पदच्युत कर भास्कर राव को मुख्यमंत्री बना दिया गया। इनमें अन्तिम स्थिति तो निश्चित रूप से 'रामलाल और भास्कर राव के बीच सविधान को पलीता लगाने का पड़्यन्त्र मात्र' थी। 1984 की प्रथम दो स्थितियों के सम्बन्ध में भी कहा जा सकता है कि राज्यपाल पदधारी व्यक्तियों ने अपनी स्वविवेकी शक्तियों का प्रयोग विवेकपूर्वक नहीं किया।³ अगस्त 1988 में राज्यपाल द्वारा नांगालैण्ड में राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करना तथा अप्रैल 1989 में कर्नाटक के राज्यपाल वेंकटसुब्बैया द्वारा राज्य में राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करना स्वविवेकी शक्ति के निष्पक्ष एवं तर्कसंगत प्रयोग के उदाहरण नहीं है।⁴

उपर्युक्त स्थितियाँ न तो राज्यपाल पद के हित में हैं और न ही भारतीय राजव्यवस्था के हित में। आवश्यकता इस बात की है कि राज्यपाल की केन्द्र के प्रतिनिधि के रूप में भूमिका और राज्य सर्वैधानिक प्रधान के रूप में भूमिका में सामंजस्य स्थापित किया जाय। राज्यपाल पदधारी को केन्द्रीय सरकार तथा राज्य सरकार—दोनों का विश्वास प्राप्त होना ही चाहिए। आवश्यकता इस बात की है कि राज्यपाल की केन्द्र के प्रतिनिधि के रूप में भूमिका और राज्य के सर्वैधानिक अध्यक्ष के रूप में भूमिका में सामंजस्य स्थापित किया जाय।

चौथे आम चुनाव के उपरान्त राज्यपाल की भूमिका (Governor's Role after the Fourth General Election)

चौथे आम चुनाव को 'मतपत्र के माध्यम से राजनीतिक क्रान्ति' का नाम दिया जाता है क्योंकि इन चुनावों ने भारत की राजनीतिक स्थिति में महत्वपूर्ण परिवर्तन किया। इन चुनावों के बाद विभिन्न राज्यों में राज्यपाल की भूमिका महत्वपूर्ण और साथ ही विवादपूर्ण हो गयी। जिन तत्त्वों ने इस स्थिति को जन्म दिया था, उनमें प्रथम थी भारतीय नव के लगभग आधे राज्यों में गैर कांग्रेसी दलों की सरकारों की स्थापना। जब राज्यों में केन्द्र के ही समान राष्ट्रीय कांग्रेस की सरकारें थी, उस समय तक मुख्यमंत्री भी व्यवहार में केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि ही हुआ करते

¹ K. V. Rao's Paper on 'The Role of State Government in India', in Indian Political Science Review, Delhi, No 3 and 4 (1968), p 175

² Iqbal Narain, *Twilight or Dawn—Political Change in India*, 1967-71, p 94

³ "On August 16, the then Governor of Andhra Pradesh Mr Ram Lal conspired with Mr Bhaskar Rao to lead on an assault on the constitution, when he arbitrarily and wrongly held that Mr Rama Rao had lost his majority in the state assembly and dismissed him to swear in the fellow conspirator as Chief Minister"

—'The People Triumph,' *The Times of India*, Sep 17, 1984—Editorial

⁴ B L Fadia & R K Menaria 'Sarkaria Commission Report and Centre state Relations', (1990) pp 93-94

करें। मुख्यजी ने अधिवेशन बुलाने में टालमटोल की। राज्यपाल ने मुख्यजी सरकार को बर्खास्त कर दिया और पी. गी. धोष के नेतृत्व में नया मन्त्रिमण्डल बनाया किन्तु उसे कार्य नहीं करने दिया गया। अन्त में विधानसभा भंग कर दी गयी और नये चुनाव कराये गये। मजे की बात यह थी कि अजय मुखर्जी व उनके साथी फिर से बहुमत में आ गये। उन्होंने राज्यपाल का ऐसा अभिभाषण तैयार किया जिसमें उनकी खुद की आलोचना थी। यह माँग की गयी कि धर्मवीर को राज्य से हटा दिया जाये। धर्मवीर ने पूरा अभिभाषण नहीं पढ़ा। मन्त्रिमण्डल और राज्यपाल के बीच संघर्ष की स्थिति उत्पन्न हो गयी। परिणामस्वरूप धर्मवीर को कर्नाटक में स्थानान्तरित कर दिया गया।

4. तमिलनाडु (1976)—तमिलनाडु में डॉ. एम. के. दल की सरकार थी और करुणानिधि मुख्यमन्त्री थे। केन्द्रीय सरकार करुणानिधि से नाराज थी क्योंकि आपात्कालीन अवधि में उन्होंने केन्द्र के अनुचित निर्देशों का पालन नहीं किया। इस सरकार के 5 वर्ष पूरे होने में मात्र 50 दिन गेप थे। राज्यपाल के. के. शाह ने केन्द्र के एजेण्ट की भूमिका अदा करते हुए प्रतिवेदन भेजा कि राज्य सरकार के समस्त मन्त्री भ्रष्टाचार में लिप्त हैं तथा कानून और व्यवस्था की स्थिति विगड़ी हुई है। इस प्रतिवेदन के आधार पर मन्त्रिमण्डल को बर्खास्त करके राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया।

तमिलनाडु के राज्यपाल श्री खुराना की विवादास्पद भूमिका (जनवरी 1988)—तमिलनाडु के राज्यपाल श्री सुन्दरलाल खुराना जनवरी 1988 में विवादास्पद भूमिका के कारण बहुचर्चित हो गये। एम. जी. रामचन्द्रन के निधन के बाद राज्यपाल राज्य की स्थिति ठीक तरह में नहीं सँभाल पाये। उन्होंने श्रीमती जानकी रामचन्द्रन को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया जबकि उन्हें विधानसभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं था। श्रीमती रामचन्द्रन विधानसभा में अपना बहुमत सिद्ध नहीं कर पायी और विधानसभा में जो मारपीट और धक्कामुक्की हुई वह अत्यन्त लज्जास्पद और अभूतपूर्व थी। इसके परिणामस्वरूप श्री खुराना को अपना पद छोड़ना पड़ा। यद्यपि वी. के. नेहरू और एन. पी. सिंह जैसे विद्वान प्रशासकों ने राज्यपाल की कार्यवाही को उचित बतलाया तथापि श्री खुराना की गलती यह है कि उन्होंने एक अल्पमतीय सरकार को सत्तारूढ़ कर दिया। उन्हें बहुत पहले ही राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर देनी चाहिए थी।¹

5. हरियाणा (1984)—मई 1982 में हरियाणा विधानसभा के चुनाव हुए जिनमें लोकदल-भाजपा गठबन्धन की संख्या सबसे ज्यादा थी और राज्यपाल जी डी. तपासे उन्हें अपने समर्थकों को लेकर राजभवन में उपस्थित होने का निर्देश दिया। किन्तु, उससे एक दिन पूर्व ही राज्यपाल ने भजनलाल को मुख्यमन्त्री पद की शपथ दिलायी। उस समय 90 विधायकों में भजनलाल के पास केवल 42 विधायक ही थे।

6. सिक्किम (1984)—1984 में राज्यपाल तात्पार खाँ ने तरबहादुर भण्डारी की ऐसी सरकार को बर्खास्त किया जिसे विधानसभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त था।

7. आन्ध्र प्रदेश (1984)—राज्यपाल रामलाल ने केन्द्रीय नेताओं को खुश करने के लिए अगस्त 1984 में एन. टी. रामाराव की उस सरकार को बर्खास्त किया जिसे विधानसभा का स्पष्ट बहुमत प्राप्त था और रामाराव तीन दिन के भीतर विधानसभा का अधिवेशन बुलाकर अपने बहुमत का परिचय देने के लिए तैयार थे।

8. जम्मू-कश्मीर (1984)—राज्यपाल जगमोहन ने 1984 में डॉ. फ़ाख अन्दुल्ला की

¹ राजस्थान पत्रिका, 2 फरवरी, 1988।

² इण्डिया टुडे, 15 फरवरी, 1988, पृ. 22-23।

मरकार को खर्खास्त कर जी. एम. शाह को मुख्यमंत्री बनाया जबकि जी. एम. शाह और उनके साथी दल-बदलू थे।

9 राजस्थान के राज्यपाल वसन्त दादा पाटिल की भूमिका (1987)—राजस्थान के राज्यपाल वसन्त दादा पाटिल राज्यपाल के गरिमामय पद पर रहते हुए भी महाराष्ट्र की राजनीति में आये-दिन दखल देते रहे। क्या राज्यपाल पद पर आसीन प्रतिष्ठित पदधारी को दलीय राजनीति में भाग लेना उचित है।

10. कुमुद बेन जोशी बनाम एन टी रामाराव—आन्ध्र प्रदेश में राज्यपाल कुमुद बेन जोशी बनाम मुख्यमंत्री एन टी. रामाराव के बीच लम्बे समय तक तनातनी चलती रही। लोक आयुक्त की नियुक्ति (1989) को लेकर मामले ने ऐसा तूल पकड़ा कि मुख्यमंत्री को राज्यपाल के बारे में राष्ट्रपति से शिकायत करनी पड़ी। रामाराव के अनुसार कुमुद बेन ने राजभवन को राजीव भवन में बदल दिया, वहाँ कांग्रेसी नेता इकट्ठे होते हैं और राजभवन में ही कांग्रेस की नीतियाँ बनती हैं। राज्यपाल सरकार को सूचित किये बिना जिलों के दौरों पर चली जाती हैं, कांग्रेस के कार्यक्रमों में भाग लेती हैं, विनो को रोक लेती हैं। गगतन्त्र दिवस पर उन्होंने केन्द्र सरकार की प्रशंसा की किन्तु राज्य सरकार की उपलब्धियों के बारे में एक भी शब्द नहीं कहा।

11 गोविन्द नारायण सिंह बनाम भगवत झा आजाद—विहार में गोविन्द नारायणसिंह और भगवत झा आजाद क्रमशः राज्यपाल व मुख्यमंत्री के पद पर लगभग एक साथ ही आये। दोनों ही कांग्रेस (इ) में जुड़े हुए थे। लेकिन कुछ ही महीनों में राज्यपाल और मुख्यमंत्री में भिडन्त इस सीमा तक बढ़ी कि राज्यपाल गोविन्द नारायण सिंह सीधे दिल्ली मुख्यमंत्री की शिकायत करने जा पहुँचे। राज्यपाल की नाराजगी का भी एक दिलचस्प किस्सा है। जिस मोटर-लाच से राज्यपाल को गंगा में नौका विहार करना था उसी मोटर लाच से मुख्यमंत्री ने कुछ समय पूर्व पहुँचकर नौका विहार कर लिया। इससे राज्यपाल क्रुद्ध हो गया। कुछ समय बाद विहार के विश्वविद्यालयों में कुलपतियों की नियुक्ति को लेकर भी दोनों में रिश्ते उमड़-झमझाने लगे कि राज्यपाल ने प्रधानमंत्री को मुख्यमंत्री की शिकायत करते हुए लिखा, “मुख्यमंत्री राज्यपाल की साविधानिक शक्ति नहीं जानते। उनमें बहस करना कुश्ती लड़ने की तरह है।” मुख्यमंत्री भगवत झा के अनुसार राज्यपाल इन्दिरा कांग्रेस के असन्तुष्टों को प्रोत्साहित करते हैं।

12 पांडेय बनाम पटनायक—उड़ीसा में बी. एन. पांडेय तथा मुख्यमंत्री जानकी वल्लभ पटनायक दोनों ही इन्दिरा कांग्रेस से जुड़े हुए रहे हैं। राज्यपाल पांडेय ने दिल्ली में आयोजित राज्यपाल सम्मेलन में मुख्यमंत्री पटनायक की आलोचना करते हुए कहा कि पटनायक का नेतृत्व विकास और प्रगति के प्रति सर्वथा उदासीन है। भूतपूर्व मुख्यमंत्री नदिनी सत्पथी की राज्यपाल द्वारा सार्वजनिक प्रशंसा आदि कुछ ऐसे कारण थे कि राज्यपाल और मुख्यमंत्री के मतभेद पराकाष्ठा पर पहुँच गये और दोनों के विवाद का समापन राज्यपाल के त्यागपत्र से हुआ।

13 राज्यपाल के बी. कृष्णाराव की भूमिका—राज्यपालों के सवैधानिक व्यवहार का यह हान है कि नागालैण्ड के राज्यपाल जनरल के. बी. कृष्णाराव के खिलाफ गौहाटी उच्च न्यायालय ने कड़ी टिप्पणी की है। नागालैण्ड विधानसभा के विघटन में राज्यपाल की भूमिका की कड़ी टीका करते हुए न्यायालय ने कहा है कि उसे किसी भी प्रकार स्वीकार नहीं किया जा सकता। 16 अगस्त 1988 को जनरल राव ने तथ्यों को तोड़-मरोड़कर जो रिपोर्ट केन्द्र को दी, उच्च न्यायालय के अनुसार उसमें उसी राजनीतिक नैतिकता व लोकतन्त्र का स्वात्मा किया गया था, जो राज्यपाल ने दुहाई दी थी। विधानसभा के अध्याय में स्पष्ट व्यवस्था दी थी कि चूँकि (इ) पार्टी में भी टूट हो गई है, इसलिए विधानसभा के विघटन का सवाल पैदा नहीं होता। केन्द्र के इशारे पर जनरल राव ने विघटन की सिफारिश कर दी।

अजय मुखर्जी ने अपने पत्र में महत्वपूर्ण प्रश्न उठाये थे लेकिन केन्द्रीय सरकार ने उनकी उपेक्षा करते हुए कहा कि इन प्रश्नों पर सर्वोच्च न्यायालय के परामर्श की कोई आवश्यकता नहीं। अतः यह स्वाभाविक ही था कि राज्यपाल का पद और अधिक आलोचना का विषय बनता। इन परिस्थितियों में अनेक लोगो ने यह मत व्यक्त किया कि राज्यपाल को सघीय सरकार के अनुचित प्रभाव से मुक्त करने के लिए राज्यपाल की नियुक्ति के तरीके को बदलना जाना चाहिए। डॉ. राम-सुभगासिंह ने सुझाव दिया कि राज्यपाल की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा एक ऐसी परिपद की सहायता से की जानी चाहिए जिसमें निष्पक्ष परामर्श देने वाले व्यक्ति हों। डॉ. लक्ष्मीमल सिंघवी के द्वारा भी ऐसा सुझाव दिया गया और प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा भी अपने 19 जून, 1969 के प्रतिवेदन में सिफारिश की गयी कि राज्यपाल की नियुक्ति के विषय में सम्बन्धित राज्यों के मुख्य-मन्त्रियों में परामर्श अवश्य ही लिया जाना चाहिए।

राज्यपालों के लिए निर्देश-पत्र

(INSTRUMENT OF INSTRUCTIONS TO GOVERNORS)

1967 के बाद राज्यपाल की स्थिति के सम्बन्ध में जो तीव्र विवाद उत्पन्न हुआ था उसका मूल प्रमुख कारण यह था कि राज्यपाल पदधारी व्यक्तियों के द्वारा अपनी शक्तियों का प्रयोग किन्हीं निश्चित मापदण्डों के आधार पर नहीं किया गया था और समान परिस्थितियों में भी विभिन्न राज्यों के राज्यपालों के आचरण में भेद था। ऐसी स्थिति में अनेक पक्षों द्वारा यह सुझाव दिया गया कि राज्यपाल के मार्ग निर्देशन के लिए कुछ सिद्धान्त निश्चित किये जाने चाहिए। प्रशासनिक सुधार आयोग (1969) का मत था कि राज्यपालों द्वारा इस्तेमाल किये जाने वाले स्वविवेकाधिकारों को किस रूप में इस्तेमाल किया जाय इससे सम्बन्धित मार्ग निर्देशन अन्तर-राज्य परिपद द्वारा तैयार किये जाने चाहिए तथा केन्द्र द्वारा अनुमोदित किये जाने के बाद राष्ट्रपति के नाम से जारी किये जायें। कुछ राज्यपालों के द्वारा स्वयं भी इस प्रकार के निश्चित निर्देशों की आवश्यकता अनुभव की जा रही थी। अतः दिसम्बर 1970 के राज्यपाल सम्मेलन में सिद्धान्त रूप में इस बात को स्वीकार किया गया कि राज्यपाल के मार्ग-निर्देशन के लिए कुछ सिद्धान्त निश्चित किये जाने चाहिए। अतः राष्ट्रपति ने जम्मू-कश्मीर के राज्यपाल श्री भगवान सहाय की अध्यक्षता में 5 सदस्यों की एक समिति नियुक्त की और इसे राज्य मन्त्रिमण्डल के साथ सम्बन्ध निश्चित करने का कार्य सौंपा गया। समिति के अन्य सदस्य थे श्री बी. गोपाला रेड्डी, श्री अली यावर जंग, बी. विश्वनाथन् और एम. एम. धवन। समिति ने अपनी रिपोर्ट में निम्न सिफारिशों की

(i) यदि विधानसभा का विश्वास प्राप्त करने के विषय में कोई मुख्यमन्त्री विधानसभा का अधिवेशन बुलाने के उत्तरदायित्व से पीछे हटता है तो राज्यपाल उस मन्त्रिमण्डल को पदच्युत कर सकता है।

(ii) मन्त्रिमण्डल में बहुमत का प्रश्न सामान्य रूप से विधानसभा द्वारा निश्चित किया जाना चाहिए। यदि कोई मुख्यमन्त्री बहुमत के प्रश्न को विधानसभा द्वारा निश्चित कराने से मना करता है तो इसका अर्थ है कि उस मन्त्रिमण्डल का बहुमत समाप्त हो गया।

(iii) यदि वैकल्पिक सरकार नहीं बन सकती हो तो राज्यपाल के पास राष्ट्रपति को विधानसभा भंग करने सम्बन्धी रिपोर्ट देने के अलावा और मार्ग नहीं है।

(iv) यदि कोई व्यक्ति सदन का सदस्य न हो, या कोई मनीषी सदस्य हो तो उसे मुख्यमन्त्री नहीं बनाना चाहिए।

(v) यदि मिली-जुली सरकार के कोई भागीदार मुख्यमन्त्री से मतभेद हो जाने के कारण त्यागपत्र दे देते हैं, तो मुख्यमन्त्री के लिए त्यागपत्र देना आवश्यक नहीं है लेकिन यदि इस प्रकार के त्यागपत्र से विधानसभा में उसके बहुमत पर सन्देह होता है तो उससे यह आशा की जाती है

कि वह राज्यपाल को परामर्श देकर विधानसभा का जल्दी में जल्दी अधिवेशन बुलायेगा और विधानसभा में अपने बहुमत का परिचय देगा।

(vi) संयुक्त विधायक दल सरकार के मुख्यमंत्री को सम्बद्ध दलों और गुटों के द्वारा औपचारिक रूप से चुना जाना चाहिए।

(vii) राष्ट्रपति के सचिवालय में एक विशेष कक्ष (Special cell) स्थापित किया जाना चाहिए जिसके द्वारा विभिन्न राज्यों में समय-समय पर घटित होने वाली राजनीतिक और मताधिकारिक घटनाओं के सम्बन्ध में अधिकारिक सूचनाएँ रखी जायें। इस कक्ष के द्वारा किसी विशेष मामले के सम्बन्ध में राष्ट्रपति की अनुमति से राज्यपाल को समस्त जानकारी दी जानी चाहिए जिससे राज्यपाल को निर्णय लेने में सरलता हो।

(viii) राज्यपाल राज्य का अध्यक्ष है, राष्ट्रपति का अभिवर्त्ता नहीं और उसके कर्तव्य संविधान में ही निर्धारित किये गये हैं।

उपर्युक्त सिफारशें करते हुए भी समिति ने अपनी रिपोर्ट में इस बात पर बल दिया कि न तो भविष्य में उत्पन्न होने वाली सभी परिस्थितियों के सम्बन्ध में सोचा जा सकता है और न ही इस सम्बन्ध में निश्चित निर्देश किये जा सकते हैं कि विभिन्न परिस्थितियों में राज्यपाल अपनी भूमिका किस प्रकार निभायेंगे। भारत सरकार के मत में ये विषय उपर्युक्त परम्पराओं के विकास पर छोड़ दिये जाने चाहिए और सन्ती से इस्तेमाल करते हुए मार्ग निर्देशन तैयार करना न तो व्यवहार्य होगा और न ही उचित। इस सम्बन्ध में सहकारिता आयोग का अभिमत है कि "यह न तो व्यवहार्य होगा और न ही वांछनीय होगा कि राज्यपाल द्वारा स्वविवेकाधिकार का इस्तेमाल करने के लिए मार्गदर्शन हेतु मार्ग-निर्देशों का एक सम्पूर्ण सेट तैयार किया जाय। ऐसी दो स्थितियाँ पैदा हो ही नहीं सकती जो एक जैसी हो तथा जिनमें राज्यपाल को अपने स्व-विवेकाधिकार का इस्तेमाल करना पड़े।"¹

राज्यपाल पद से सम्बन्धित कतिपय महत्वपूर्ण विवाद

(IMPORTANT CONTROVERSIES RELATED WITH THE OFFICE OF THE GOVERNOR)

1. केरल (1959)—सन् 1957 में केरल राज्य में साम्यवादी दल को बहुमत मिला और नम्बूदरीपाद को मुख्यमंत्री नियुक्त किया गया। यह भारत की पहली गैर-कांग्रेसी सरकार थी। किन्तु इस सरकार के खिलाफ कांग्रेस पार्टी से प्रेरित विपक्षी दलों ने जबरदस्त आन्दोलन प्रारम्भ कर दिया और राज्यपाल रामकृष्णराव ने राष्ट्रपति को यह प्रतिवेदन भेजा कि राज्य में अराजकता की स्थिति है और संविधान के अनुसार शासन चलाना सम्भव नहीं है। केन्द्रीय सरकार ने राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया।

2. राजस्थान (1967)—1967 में चौथे आम चुनाव के बाद राजस्थान में किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। यद्यपि कांग्रेस सबसे बड़ा दल था लेकिन विरोधी दलों ने एक संयुक्त मोर्चा बना लिया जिसके नेता महारावल लक्ष्मणसिंह थे। संयुक्त मोर्चे की सदस्य संख्या कांग्रेस से बहुत अधिक थी। फिर भी राज्यपाल डॉ. सम्पूर्णानन्द ने महारावल लक्ष्मणसिंह के वजाय मोहनलाल सुखाटिया को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया जिसकी सर्वत्र आलोचना हुई।

3. पश्चिम बंगाल (1967)—1967 के चौथे आम चुनाव में पश्चिम बंगाल में अजय मुखर्जी के नेतृत्व में एक मिली-जुली सरकार बनी। कुछ ही दिनों के बाद डॉ. पी. सी. घोष के नेतृत्व में 17 विधायकों ने दल-बदल किया और मुखर्जी की सरकार अल्पमत में आ गयी। राज्यपाल धर्मवीर ने अजय मुखर्जी से कहा कि वे अति शीघ्र विधानसभा बुलाकर अपना बहुमत मिट

¹ केन्द्र-राज्य सम्बन्ध, आयोग रिपोर्ट भाग I (1988), पृ. 124.

14. कर्नाटक के राज्यपाल बेंकट सुब्बैया की भूमिका—अप्रैल 1989 में कर्नाटक की जनता सरकार को जिस तरह गिराया गया वह राज्यपाल द्वारा विधायिका के अधिकारों को हड़पने की एक और मिसाल है। मुख्यमंत्री बोम्मई को राज्य विधानसभा में बहुमत प्राप्त था, वे विधानसभा में बहुमत सिद्ध करने को तैयार थे किन्तु राज्यपाल ने मानो तय कर लिया था कि बोम्मई को विधानसभा या राजभवन में अपना बहुमत साबित करने का कोई मौका नहीं देना है। वे जैसे केन्द्र सरकार की कठपुतली बन गये थे। मुख्यमंत्री को यह बताया गया कि वे बहुमत का मर्मथन खो बैठे हैं, राज्यपाल ने सीधे राष्ट्रपति को रिपोर्ट भेज दी।

सन् 1988 व 1989 में उपर्युक्त मसलों के अतिरिक्त भी कुछ अन्य प्रदेशों में भी विवाद देखे गये हैं। उदाहरण के लिए, कर्नाटक में राज्यपाल सुब्बैया और मुख्यमंत्री बोम्मई के मध्य विधान परिषद में सीटों पर मनोनयन को लेकर, केरल में राज्यपाल रामदुलारी सिन्हा और मुख्यमंत्री नयनार के मध्य कालीकट विश्वविद्यालय के मसले को लेकर भयंकर विवाद देखे गये।

15. असम के राज्यपाल हरिदेव जोशी की भूमिका—हरिदेव जोशी ने दिसम्बर 1989 में असम के राज्यपाल पद से त्यागपत्र राष्ट्रपति को प्रेषित कर दिया और वे राजस्थान के मुख्यमंत्री पद की शपथ ग्रहण करने जयपुर भागे। विधिक तौर पर राष्ट्रपति द्वारा उनका त्यागपत्र स्वीकार नहीं किया गया था और असम में राज्यपाल पद पर अन्य किसी व्यक्ति को शपथ नहीं दिलायी गयी थी अतः जोशी का त्यागपत्र प्रेषित कर सीधे जयपुर चले आना, कांग्रेस (इ) विधायक दल की बैठक में भाग लेना, विधायक दल का नेता निर्वाचित हो जाना, मुख्यमंत्री पद की शपथ लेने का राजस्थान के राज्यपाल का निमन्त्रण स्वीकार कर लेना आदि सभी कुछ साविधानिक प्रावधानों का उल्लंघन कहा जा सकता है। राज्यपाल का पद गहरी जिम्मेदारी और गरिमा का पद है। इस पद पर रहते हुए कोई भी व्यक्ति किसी भी तरह की राजनीतिक गतिविधियों में भाग नहीं ले सकता।

निष्कर्ष—राज्यपाल के कार्य एक साथ विविध और महत्वपूर्ण हैं। सामान्य समय में राज्य के साविधानिक प्रमुख के रूप में और केन्द्र एवं राज्य के मध्य महत्वपूर्ण कड़ी के रूप में कार्य करते हुए तथा कतिपय विशिष्ट परिस्थितियों में जबकि अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत उद्धोषणा की जाय, राज्यपाल सघ का एजेंट बन जाता है, वह रिक्त स्थान को भरता है और उस थोड़ी अवधि में भी, जबकि उसे सहायता देने और परामर्श देने के लिए मन्त्रिपरिषद् उपलब्ध नहीं रहती कार्यपालक सरकार की निरन्तरता को सुनिश्चित करता है। राज्यपाल मविधान द्वारा परिकल्पित व्यवस्था का प्रमुख अधिकारी है। कोई भी दूसरा साविधानिक अधिकारी अपने कर्तव्यों के अतिरिक्त इन उत्तरदायित्वों को पूरा नहीं कर सकता। संक्षेप में, यह ऐसा पद है जिसके बिना राज्य शासन में काम नहीं चल सकता।

आज कुल स्थिति ऐसी बन गई है कि राज्यपाल पद के लिए दो ही विकल्प बचे हैं—या तो इसे समाप्त कर दिया जाय अथवा इसे दलीय राजनीति से ऊपर रखा जाय।

यदि इन दोनों में से किसी एक विकल्प को स्वीकार नहीं किया गया तो वह दिन दूर नहीं जब राज्य सरकारें राज्यपालों के खिलाफ काले शण्टो का प्रदर्शन करवायेंगी और राज्य प्रमुख के रूप में उन्हें मानने से इन्कार कर देंगी। यह हमारे लोकतन्त्र के लिए काली घड़ी होगी। दुर्भाग्यवश हम उसी ओर दौड़ रहे हैं।

28

राज्य-मन्त्रिपरिषद् तथा राज्य-राजनीति में मुख्यमन्त्री

[THE COUNCIL OF MINISTERS AND THE OFFICE OF THE CHIEF
MINISTER IN STATE POLITICS]

राज्य-मन्त्रिपरिषद् (COUNCIL OF MINISTERS)

हमारे संविधान के अनुसार राज्य में राज्यपाल को परामर्श देने के लिए एक मन्त्रिपरिषद् की व्यवस्था की गयी है।¹ राज्यपाल द्वारा स्वविवेक से किये गये कार्यों के अतिरिक्त अन्य शासन सम्बन्धी कार्यों में मन्त्रिपरिषद् उसे मन्त्रणा देती है।

संगठन (Organisation)—राज्य मन्त्रिपरिषद् का अध्यक्ष मुख्यमन्त्री होता है। मुख्यमन्त्री की नियुक्ति राज्यपाल करता है तथा मुख्यमन्त्री के परामर्श पर वह अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करता है। प्रायः राज्यपाल विधानसभा में बहुमत दल के नेता को मन्त्रिमण्डल के निर्माण हेतु आमन्त्रित करता है। यदि किन्हीं परिस्थितियों में किसी दल का विधानसभा में स्पष्ट बहुमत नहीं होता तो इस सम्बन्ध में राज्यपाल अपने स्वविवेक में कार्य करता है। मुख्यमन्त्री द्वारा दी गयी मन्त्रियों की सूची को राज्यपाल स्वीकार कर नेता है। संवैधानिक शब्दों में मुख्यमन्त्री और मन्त्रिपरिषद् के सदस्य राज्यपाल के प्रसादप्रयुक्त ही अपने पद पर पदासीन रहते हैं। यथार्थ में मन्त्रिपरिषद् उस समय तक पदावृत्त रहती है जब तक कि राज्य-विधानसभा का उसमें विग्रहाम रहता है। साधारणतया, मन्त्रिपरिषद् के सभी सदस्य राज्य-विधानमण्डल के सदस्य होते हैं। किन्तु, ऐसे व्यक्ति को भी मन्त्री या मुख्यमन्त्री बनाया जा सकता है जो राज्य के विधानमण्डल के किसी भी सदन का सदस्य न हो। विधानानुसार मन्त्रियों को छ मास की अवधि के भीतर विधानमण्डल के किसी भी सदन का सदस्य बन जाना आवश्यक है, अन्यथा उन्हें अपना पद छोड़ना पड़ेगा।

राज्य-मन्त्रिपरिषद् में संघीय मन्त्रिपरिषद् के समान ही चार प्रकार के मन्त्री हो सकते हैं—मन्त्रिमण्डल स्तर के मन्त्री, राज्यमन्त्री, उपमन्त्री तथा नगदीय सचिव। मन्त्रिपरिषद् की अवधि साधारणतया पाँच वर्ष है। व्यवहार में इसकी अवधि विधानसभा में उसके दलीय बहुमत पर निर्भर करती है।²

यदि राज्य मन्त्रिपरिषद् की तुलना संघीय मन्त्रिपरिषद् से की जाये तो दोनों में तीन प्रमुख अन्तर हैं—प्रथम, राज्य मन्त्रिपरिषद् का अध्यक्ष मुख्यमन्त्री कहलाता है जबकि संघीय

¹ भारतीय संविधान, अनुच्छेद 163।

मन्त्रिपरिषद का अध्यक्ष प्रधानमन्त्री कहलाता है। द्वितीय, राज्य का राज्यपाल कुछ कार्य स्वविवेक में करता है जबकि संघीय मन्त्रिपरिषद राष्ट्रपति को सभी कार्यों के लिए परामर्श देती है। तृतीय, कुछ राज्यों में एक मन्त्री अनिवार्यतः अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों से सम्बन्धित कार्य करता है, जबकि संघीय मन्त्रिपरिषद में इस प्रकार का कार्य करने वाला मन्त्री नहीं होता।

मन्त्रिपरिषद के कार्य (Functions)—संघीय मन्त्रिपरिषद के समान ही राज्य मन्त्रिपरिषद भी अनेक प्रशासकीय, विधायिनी तथा वित्तीय कार्य करती है। मन्त्रिपरिषद ही राज्य में वास्तविक कार्यपालिका है। मन्त्रिपरिषद ही विधानमण्डल की पथप्रदर्शक तथा शासन की धुरी है। मन्त्रिपरिषद सम्पूर्ण राज्य के सुप्रबन्ध के लिए उत्तरदायी है। यह एक विचारशील और नीति-निर्णायक निकाय है। मन्त्रिमण्डल ही वह कड़ी है जो शासन के कार्यपालिका अंग को व्यवस्थापिका से जोड़ती है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य अपने-अपने विभागों का प्रबन्ध करते हैं और अपने कार्यों के लिए सामूहिक रूप से विधानसभा के प्रति उत्तरदायी होते हैं। मन्त्रिमण्डल ही राज्य के बड़े-बड़े अधिकारियों की नियुक्ति का निर्णय करता है। राज्य शासन के विभिन्न विभागों में तालमेल बैठाना भी मन्त्रिमण्डल का ही काम है। विधानसभा के प्रत्येक अधिवेशन के प्रारम्भ में मन्त्रिमण्डल ही व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यक्रम तैयार करता है। यह निर्णय करना मन्त्रिमण्डल का कार्य है कि विधानसभा के किस अधिवेशन में किस-किस विधेयक को प्रस्तावित किया जाये। विधानमण्डल के सदस्य होने के कारण मन्त्रीगण विधानमण्डल की बैठकों में भाग लेते हैं, पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देते हैं तथा विधि-निर्माण प्रक्रिया में सक्रिय रूप से हाथ बँटाते हैं। विधानसभा में प्रस्तुत किये जाने से पूर्व मन्त्रिपरिषद द्वारा वजट को स्वीकृत किया जाता है। विभिन्न मदों पर खर्च की जाने वाली राशि का निर्धारण, विभिन्न करो का राज्य की जनता पर लगाया जाना, स्थानीय सस्थाओं को दिये जाने वाले अनुदानों की राशि का निर्धारण आदि सभी मन्त्रिपरिषद के ही कार्य हैं। वित्तमन्त्री द्वारा वजट विधानसभा में प्रस्तुत किया जाता है। जिन न्यायिक कृत्यों का सम्पादन राज्यपाल करता है, वह मन्त्रिपरिषद के परामर्श से ही किये जाते हैं क्योंकि इस पर अन्तिम निर्णय मन्त्रिपरिषद ही लेती है।

राज्यपाल और मन्त्रिपरिषद (Governor and Council of Ministers)

राज्यपाल नाममान का कार्यकारी है और मन्त्रिपरिषद वास्तविक कार्यपालिका है। सविधान के अन्तर्गत राज्यपाल को दी गयी सत्ता की एक विस्तृत सूची है। यदि इसी प्रकार स्वीकृत कर लिया जाये तो राज्यपाल वास्तविक शासक बन जाता है। “मन्त्रीगण राज्यपाल के अनुग्रह-पर्यन्त पदासीन रहेंगे” इस उपबन्ध के क्षेत्र की व्याख्या करते समय डॉ. अम्बेडकर ने कहा, “मुझे इस बात में तनिक भी सन्देह नहीं कि इसमें सविधान का तात्पर्य यह है कि मन्त्रिमण्डल तब तक पदासीन रहेगा जब तक उसे विधानसभा के बहुमत का समर्थन प्राप्त है।” सामान्य परिस्थितियों में राज्यपाल से मन्त्रियों की मन्त्रणा के आधार पर ही कार्य करने की आशा की जाती है। अनुच्छेद 167 के अनुसार राज्य के मुख्यमन्त्री का कर्त्तव्य है कि राज्य के प्रशासन से सम्बन्धित मन्त्रिपरिषद के निर्णयों की सूचना राज्यपाल को दे। कुछ परिस्थितियों में राज्यपाल मन्त्रिपरिषद की सलाह के बिना ही कार्य कर सकता है—जैसे राज्य में मन्त्र के विफल होने पर। कतिपय परिस्थितियों में राज्यपाल मन्त्रिपरिषद को बर्खास्त कर सकता है।

मन्त्रिपरिषद और विधानमण्डल (C

मन्त्रिपरिषद सामूहिक रूप से अपने पद पर उसी समय तक रह स प्राप्त हो। ‘कामरोको प्रस्ताव’, नि

and Legislature)

प्रति उत्तरदायी होती

उसे विधानसभा के

अविश्वास के अंत

मन्त्रिपरिषद् को हटा सकती है। व्यवहार में दलीय अनुशासन तथा प्रचण्ड दलीय बहुमत के कारण मन्त्रिपरिषद् विधानसभा पर नियन्त्रण रख सकती है।

अल्पमत मन्त्रिमण्डल (Minority Government)

भारत में राज्यों में संघीय शासन की भाँति ससदात्मक शासन-व्यवस्था की स्थापना की गयी है। ससदात्मक शासन-व्यवस्था का आधारभूत सिद्धान्त यही है कि मन्त्रिमण्डल का विधानसभा में स्पष्ट बहुमत हो। परन्तु प्रायः यह देखा गया है कि राज्यों में अल्पमत सरकारें भी समय-समय पर बनती रहती हैं। अल्पमत मन्त्रिमण्डल उसे कहते हैं जिसका राज्य विधानसभा में स्पष्ट बहुमत नहीं होता, परन्तु वह अन्य दलों के सहयोग से विधानसभा के प्रति अपने उत्तरदायित्व का निर्वाह करते हैं। जो दल मन्त्रिमण्डल का समर्थन करते हैं वे मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित नहीं होते और केवल विधानसभा में ही उसको पूर्ण समर्थन देते हैं। भारत के कई राज्यों में अल्पमत मन्त्रिमण्डल का निर्माण हुआ है। सबसे पहले श्री पत्तम थाणु पिल्ले के नेतृत्व में केरल में अल्पमतीय मन्त्रिमण्डल बना। सन् 1967 में पश्चिम बंगाल में श्री प्रफुल्लचन्द्र घोष के नेतृत्व में, बिहार में श्री मण्डल के नेतृत्व में, पंजाब में श्री गिल के नेतृत्व में भी जो मन्त्रिमण्डल बने थे उन्हें अल्पमतीय मन्त्रिमण्डल की ही संज्ञा दी जा सकती है। 1972-76 के काल में श्री अच्युत मेनन के नेतृत्व में केरल राज्य में अल्पमतीय मन्त्रिमण्डल कार्यरत था। वस्तुतः अल्पमतीय मन्त्रिमण्डल की सफलता के तीन कारण रहे हैं—प्रथम, अल्पमतीय मन्त्रिमण्डल एक अवसरवादी कार्यवाही रही है, द्वितीय, समर्थन देने वाला दल एवं उसके सदस्यगण स्वयं सत्ता के लोभी हो जाते हैं; और तृतीय, मन्त्रिमण्डल और समर्थन देने वाले दल में नीति सम्बन्धी अन्तर आ जाता है। समेष में, अल्पमत मन्त्रिमण्डल एक दुर्बल सरकार के रूप में क्रियाशील रहता है और उसे इस बात का खतरा रहता है कि उसका तख्ता कभी भी उलट सकता है।

संयुक्त मन्त्रिमण्डल या मिली-जुली सरकार (Coalition Government)

चौथे आम चुनाव की सबसे बड़ी विशेषता यह रही कि अनेक राज्यों में मिली-जुली सरकारें बनीं। मिली-जुली सरकारों से अभिप्राय है विधानसभा में किसी भी दल का स्पष्ट बहुमत न होना एवं कुछ दल मिलकर निश्चित कार्यक्रम के आधार पर अपना एक सर्वमान्य नेता चुन लेते हैं और उस नेता द्वारा जो मन्त्रिमण्डल बनाया जाता है उसमें सभी दलों को उनकी सह्या के आधार पर प्रतिनिधित्व दिया जाता है। ऐसे मन्त्रिमण्डलों का निर्माण पश्चिम बंगाल, बिहार, उड़ीसा, पंजाब, उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश आदि राज्यों में हुआ। केरल को संयुक्त मन्त्रिमण्डलों का घर कहा जा सकता है। वर्तमान में केरल की नयनार सरकार एक मिली-जुली सरकार ही है। संयुक्त मन्त्रिमण्डलों के निर्माण के चार प्रमुख कारण थे—प्रथम, कांग्रेस दल को सत्ता से हटाना एवं राज्यों में उसके एकाधिकार को समाप्त करना, द्वितीय, कांग्रेस दल को विघटित करना एवं उसकी फूट से लोभ उठाना, तृतीय, गैर-कांग्रेसी दलों द्वारा स्वीकृत कार्यक्रम एवं नीतियों को क्रियान्वित करना, और चतुर्थ, कांग्रेस दल द्वारा स्वीकृत राष्ट्रीय मानदण्डों के स्थान पर नये कीतिमान स्थापित करना। यह बात सच है कि भारत में संयुक्त मन्त्रिमण्डल का प्रयोग सभी राज्यों में सुखदे नहीं रहा। संयुक्त मन्त्रिमण्डल के विभिन्न दलों में खीचातानी एवं मतभेदों के कारण शासन-कार्य ठीक ढंग से नहीं चल सका और कई राज्यों में तो प्रशासनिक शून्यता उत्पन्न हो गयी। संयुक्त मन्त्रिमण्डल के युग में बंगाल, बिहार और हरियाणा राज्यों में तो अराजकता बढी, प्रशासनिक कुशलता में कमी आयी और राज्यों का विकास कार्य अवरुद्ध हुआ। वस्तुतः संयुक्त मन्त्रिमण्डल के विभिन्न घटक दलों ने अपने स्वार्थों के लिए सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धान्त का भी निर्वाह नहीं किया। यह किन्तनी विचित्र बात थी कि प. बंगाल के तात्कालिक मुख्यमन्त्री अजय मुखर्जी को कई बार

उपमुख्यमन्त्री ज्योति बसु के वक्तव्यों की आलोचना करनी पड़ी। संयुक्त मन्त्रिमण्डलों के निर्माण से जहाँ एक ओर दल-बदल की राजनीति का जोर बढ़ा वहाँ दूसरी ओर राज्य सरकारें निर्बल हो गयी। अब यह सिद्ध हो गया है कि संयुक्त मन्त्रिमण्डलों का निर्माण राष्ट्रहित में नहीं है। उत्तर प्रदेश के भूतपूर्व राज्यपाल डॉ. बी. गोपालारेड्डी ने राष्ट्रपति के नाम पत्र में लिखा था, "साक्षात् मन्त्रिमण्डलों के व्यवहार से सम्बन्धित दर्शन अभी कोई निश्चित स्वरूप नहीं पा सका है, उसका प्रामाणिक विश्लेषण होना ज़ेप है।"¹

मुख्यमन्त्री (CHIEF MINISTER)

राज्य में मुख्यमन्त्री राज्य सरकार का वास्तविक प्रधान है। संविधान के अनुसार भारत में राज्य के शासन के लिए संसदीय ढाँचे की व्यवस्था की गयी है। यह ढाँचा केन्द्रीय सरकार के अनुरूप ही है। जिस भाँति केन्द्र में राष्ट्रपति को साविधानिक अध्यक्ष बनाया गया है और प्रधान-मन्त्री को वास्तविक प्रधान, उसी भाँति राज्यपाल को साविधानिक अध्यक्ष बनाया गया है और मुख्यमन्त्री को वास्तविक प्रधान।² (वस्तुतः राज्य में राज्यपाल उत्तरदायी मन्त्रिपरिषद् की सहायता से शासन चलाता है जिसका अध्यक्ष मुख्यमन्त्री होता है। संविधान-निर्माताओं ने यह आशा की थी कि राज्य में मुख्यमन्त्री बहुमत दल का नेता ही नहीं होगा अपितु राज्य का नायक और मुख्य प्रवक्ता होगा। मुख्यमन्त्री के व्यक्तित्व और सुदूर राजनीतिक स्थिति पर ही राज्य विशेष का आर्थिक विकास, सामाजिक उन्नति और व्यवस्था निर्भर है। यह सिद्ध हो चुका है कि कमजोर मुख्यमन्त्री स्थायी नीतियों का निर्माण करके राज्य के उत्थान में महत्त्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह कर चुके हैं।³

मुख्यमन्त्री की नियुक्ति (Appointment of Chief Minister)

संवैधानिक दृष्टि से मुख्यमन्त्री की नियुक्ति सम्बन्धित राज्य के राज्यपाल करते हैं।⁴ मुख्यमन्त्री की नियुक्ति करते समय राज्यपाल मुख्य रूप से दो मापदण्डों का सहारा लेते हैं : प्रथम, उसे राज्य विधानसभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त होगा, द्वितीय, यदि वह विधानसभा का सदस्य न भी हो तो उसे मुख्यमन्त्री पद पर प्रतिष्ठित किया जा सकेगा, किन्तु उसके लिए मुख्यमन्त्री पद पर नियुक्त होने की तारीख में छः माह की अवधि में विधानसभा का सदस्य बनना आवश्यक है।⁵ अन्यथा उसे अपना पद त्यागना पड़ेगा।

संविधान में मुख्यमन्त्री पद की योग्यताओं का वर्णन नहीं किया गया है। सामान्यतः मुख्यमन्त्री की नियुक्ति करते समय राज्यपाल को कोई स्वविवेक प्रयोग करने की आवश्यकता नहीं पड़ती क्योंकि उसे बहुमत दल के नेता को ही सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित करना पड़ता है। यदि वह ऐसा नहीं करता है, तो अत्यन्त हास्यास्पद कार्य करेगा क्योंकि बहुमत के समर्थन के बिना सरकार नहीं चल पायेगी। राज्यपाल को केवल उस समय अपने स्वविवेक का प्रयोग करना

¹ इकवाल नारायण : भारतीय सरकार एवं राजनीति, 1974, पृष्ठ 282।

² Johari, J. C. : Indian Government and Politics 1974 p. 385.

³ फड़िया, बाबूलाल, 'सत्ता की राजनीति में मुख्यमन्त्री का पद तथा स्थिति,' लोकतन्त्र समीक्षा जुलाई-सितम्बर 1973, पृष्ठ 59।

⁴ भारतीय संविधान, अनुच्छेद 164 (1)।

⁵ तमिलनाडु में राजगोपालाचारी, बंगाल में सिद्धार्थ शंकर रे, मध्य प्रदेश में प्रकाशचन्द्र सेठी आदि पहले छः माहों में ही विधानसभा के सदस्य बने थे।

पडेगा जब विधानमण्डल में किसी दल का स्पष्ट बहुमत न होगा। ऐसी स्थिति में वह जिस दल के नेता को अधिक उपयुक्त समझेगा, उसे ही मुख्यमन्त्री पद की शपथ दिलवायेगा।

मुख्यमन्त्री चयन की राजनीति (Selection Politics of the Chief Minister)

मुख्यमन्त्री का चयन करना आसान नहीं है। अनेक राज्यों में किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत न मिलने, मिश्रितगुण गठबन्धनों के अस्तित्व में आने और दल-बदल की घटनाओं के कारण मुख्यमन्त्रियों के चयन में अनेक दुविधाएँ उपस्थित हुईं। मुख्यमन्त्री चयन से सम्बन्धित अनेक विवादास्पद प्रश्न उत्पन्न हुए हैं जिनका सम्बन्ध साधारणतया सत्ता और जोड़-तोड़ की राजनीति से ही है। उनमें से कतिपय प्रश्न इस प्रकार हैं—(i) मुख्यमन्त्री की नियुक्ति राज्यपाल करते हैं या उसे प्रधानमन्त्री की अभिरुचि का व्यक्ति होना अपेक्षित है? (ii) मुख्यमन्त्री को हाईकमान का विश्वास प्राप्त होना चाहिए अथवा राज्य के विधानमण्डल दल का? (iii) उसे बहुमत दल के अधिसूखी गुटों का समर्थन प्राप्त होना चाहिए अथवा सम्पूर्ण बहुमत वाले दल का?

दलीय बहुमत के अभाव में मुख्यमन्त्री का चयन—सन् 1952 में मद्रास विधानसभा में किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं था। टी. प्रकाशम् के नेतृत्व में विरोधी दलों ने संयुक्त मोर्चा गठित करके राज्यपाल को अपने 167 समर्थकों की सूची पेश की। कांग्रेस दल को विधान सभा में 155 स्थान मिले थे और वह सबसे बड़ा दल (Largest Party) था। राज्यपाल ने कहा कि संयुक्त मोर्चा चुनावोत्तर घटना है और उसका कोई निश्चित कार्यक्रम नहीं है, अतः उसे सरकार बनाने की स्वीकृति नहीं दी जा सकती। राज्यपाल ने सबसे बड़े कांग्रेस दल के नेता सी. राज-गोपालाचारी को विधानपरिषद् का सदस्य मनोनीत कर मन्त्रिमण्डल के गठन हेतु नियन्त्रण दिया। सन् 1952 में द्रावनकोर-कोचीन में भी राज्यपाल ने कांग्रेस विधायक दल के नेता को मन्त्रिमण्डल के निर्माण हेतु आमन्त्रण दिया। द्रावनकोर कोचीन में 104 सदस्यीय विधानसभा में कांग्रेस के 45 तथा संयुक्त मोर्चे के 59 सदस्य थे। 1952 में उड़ीसा में 60 सदस्यीय विधानसभा में कांग्रेस को केवल 26 स्थान प्राप्त हुए फिर भी राज्यपाल ने कांग्रेस दल के नेता को मन्त्रिमण्डल बनाने हेतु बुलाया। 1957 में उड़ीसा में भी कांग्रेस दल का मन्त्रिमण्डल बना जबकि विधानसभा में उसके पाम अल्प स्थान थे। 1967 में राजस्थान में 183 सदस्यीय सदन में कांग्रेस दल को 88 स्थान प्राप्त हुए और संयुक्त मोर्चे की शक्ति 93 सदस्यों की थी। राज्यपाल ने मोर्चे के साथी निर्दलीय सदस्यों की उपेक्षा करते हुए सबसे बड़े दल के नेता श्री सुखाड़िया को मन्त्रिमण्डल के गठन हेतु बुलाया।

सन् 1965 में केरल में मार्क्सवादी साम्यवादी दल विधानमण्डल में सबसे बड़ा दल था और नम्बूद्रीपाद अन्य दलों की महायुता से सरकार बनाने की स्थिति में थे। किन्तु, राज्यपाल ने राष्ट्रपति शासन की सिफारिश की। सन् 1967 में पंजाब में राज्यपाल ने सबसे बड़े कांग्रेस दल के वजाय संयुक्त मोर्चे के नेता को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया। बंगाल और बिहार में भी कांग्रेस सबसे बड़ा दल था फिर भी उसके नेता को मन्त्रिमण्डल निर्माण हेतु नहीं बुलाया गया।

चुनावों से पूर्व गठबन्धन और मुख्यमन्त्री का चयन—यदि जन-निर्वाचनों से पूर्व विभिन्न दलों ने न्यूनतम कार्यक्रम के आधार पर संयुक्त मोर्चा गठित कर लिया है तो राज्यपालों ने उनके नेता को मुख्यमन्त्री पद ग्रहण करने हेतु निमन्त्रण दिया है। सन् 1967 में केरल के राज्यपाल ने नम्बूद्रीपाद को मन्त्रिमण्डल गठित करने हेतु बुलाया था कि क्योंकि चुनावों से पूर्व ही सात दलों ने निश्चित कार्यक्रमों की घोषणा कर दी थी। सन् 1970 में केरल में अच्युत नेता को भी मुख्यमन्त्री बनने का मौका दिया गया क्योंकि कांग्रेस, साम्यवादी दल और मुस्लिम लीग ने निश्चित कार्य-

क्रम के आधार पर चुनाव लड़ा था। सन् 1969 में पंजाब में राज्यपाल ने गुरुनाम सिंह को मन्त्रिमण्डल बनाने के लिए आमन्त्रित किया क्योंकि अकाली दल और जनसंघ ने साझे कार्यक्रम पर चुनाव लड़ा था। सन् 1969 में श्री अजय मुखर्जी के नेतृत्व में चौदह दलों के संयुक्त मोर्चे ने बंगाल का चुनाव लड़ा और राज्यपाल ने उन्हें विजयोपरान्त मन्त्रिमण्डल बनाने हेतु बुलाया।

दल-बदल के बाद 'संविद' का गठन और मुख्यमन्त्री का चयन—सन् 1967 में हरियाणा में दल-बदल के कारण भगवत दयाल शर्मा मन्त्रिमण्डल का पतन हुआ। राव वीरेन्द्रसिंह के नेतृत्व में जनसंघ, ससोपा, माकसैवादी, साम्यवादी दल और निर्दलीय विधायकों का 'संविद' [संयुक्त विधायक दल] बना और राज्यपाल ने संविद नेता को मुख्यमन्त्री पद हेतु निमन्त्रण दिया। 1967 में ही दल-बदल के कारण चन्द्रभानु गुप्त को त्यागपत्र देना पड़ा और चौधरी चरणसिंह के नेतृत्व में कई दलों ने 'संविद' का गठन किया। राज्यपाल ने चरणसिंह को मुख्यमन्त्री पद की शपथ दिलायी। मध्य प्रदेश में भी जुलाई 1967 में गोविन्दनारायण सिंह के नेतृत्व में दल-बदल के परिणामस्वरूप 'संविद' का गठन हुआ जिसे विधानसभा में बहुमत का समर्थन प्राप्त था। राज्यपाल ने श्री सिंह को मन्त्रिमण्डल बनाने हेतु मुख्यमन्त्री बनाया।

कांग्रेस दल के मुख्यमन्त्रियों का चयन—कांग्रेस दल में वही व्यक्ति मुख्यमन्त्री के पद को धारण कर सकता है जो गठजोड़ की राजनीति में पारगत हो और साथ ही उसके सिर पर प्रधानमन्त्री का वरदहस्त भी हो। कांग्रेस दल के मुख्यमन्त्रियों के लिए हार्डिकमान का समर्थन और साथ-साथ केन्द्र से सम्बन्धित राज्य के वरिष्ठ मन्त्री का सक्रिय सहयोग भी आवश्यक हो गया है। उदाहरणार्थ, मध्य प्रदेश में श्री प्रकाशचन्द्र सेठी, उड़ीसा में श्रीमती नन्दिनी सत्पथी, बंगाल में श्री सिद्धार्थ शंकर रे, गुजरात में श्री घनश्याम ओझा, बिहार में श्री अब्दुल गफूर, उत्तर प्रदेश में श्री कमलापति त्रिपाठी और हेमवती नन्दन बहुगुणा को प्रधानमन्त्री ने ही मुख्यमन्त्री पद पर आसीन करवाया क्योंकि ये सब उन्हीं की अभिरुचि के व्यक्ति थे। सन् 1980 के विधानसभा चुनावों के बाद जगन्नाथ पहाडिया, शिवचरन माथुर (राजस्थान), अर्जुनसिंह, मोतीलाल बोरा (मध्य प्रदेश), विश्वनाथ प्रताप सिंह (उत्तर प्रदेश) और दरबारा सिंह (पंजाब) के मुख्यमन्त्री बनने का आधार प्रधानमन्त्री की मन्शा ही बतलायी जाती है। बिहार में श्री केदार पाण्डे को मुख्यमन्त्री पद से हटना पड़ा क्योंकि उन्होंने बिहार के वरिष्ठ नेता श्री मिश्र का आशीर्वाद खो दिया था। आन्ध्र प्रदेश, राजस्थान, मध्य प्रदेश के मुख्यमन्त्रियों को हटना पड़ा क्योंकि राजनीतिक कारणों से दल का हार्डिकमान ऐसा ही चाहता था। गुजरात में श्री माधवसिंह सोलंकी (जुलाई 1985) को मुख्यमन्त्री पद से अलग करने का निर्णय अन्ततोगत्वा हार्डिकमान ने ही लिया।

पिछले कुछ वर्षों से कांग्रेस (इ) के मुख्यमन्त्री ऊपर से थोपे जाने की प्रवृत्ति रही है। मोतीलाल बोरा, शिवचरण माथुर, सत्येन्द्र नारायण सिन्हा, नारायण दत्त तिवारी, अमरसिंह चौधरी, श्यामाचरण शुक्ल और माधवसिंह सोलंकी आदि में से कोई भी पार्टी के सदस्यों द्वारा लोकतान्त्रिक प्रक्रिया से निर्वाचित नहीं हुए।

जनता पार्टी के मुख्यमन्त्रियों का चयन—जून 1977 के विधानसभा चुनावों के पश्चात् भारत के सात-आठ राज्यों में जनता पार्टी को अच्छा-खासा बहुमत प्राप्त हुआ। जनता पार्टी के मुख्यमन्त्रियों का चयन राज्य विशेष की विधानसभा में इसके घटक दलों की सख्या के आधार पर हुआ। उत्तर प्रदेश, बिहार और हरियाणा में भारतीय लोकदल घटक के व्यक्तियों को मुख्यमन्त्री बनाया गया और मुख्यमन्त्री पद क्रमशः रामनरेश यादव, कपूर्वी ठाकुर तथा चौधरी देवीलाल को प्राप्त हुए। राजस्थान, मध्य प्रदेश और हिमाचल प्रदेश में जनसंघ घटक के भैरोसिंह शेखावत, कैलाश जोशी और शान्ता कुमार को प्राप्त हुए। ऐसा कहा जाता है कि जनसंघ और भारतीय लोकदल

के वरिष्ठ नेताओं ने आपसी गठजोड़ के माध्यम से मुख्यमन्त्री पद अपने-अपने घटकों के लिए बाँट लिए और अन्य घटकों की उपेक्षा कर दी। आगे चलकर भारतीय लोकदल और जनसंघ घटकों के बीच मतभेद बढ़ने लगे। भारतीय लोकदल ने उत्तर प्रदेश में कांग्रेस फॉर डेमोक्रेसी घटक से साँठ-गाँठ करके बनारसीदास को मुख्यमन्त्री पद पर आसीन करवाया। जनसंघ घटक ने इसकी प्रतिक्रिया स्वरूप बिहार से कर्पूरी ठाकुर और हरियाणा से देवीलाल को हटाने के लिए वाध्य किया और जनसंघ घटक के सहयोग से रामसुन्दरदास (बिहार) तथा भजनलाल (हरियाणा) मुख्यमन्त्री बने। ये दोनों ही सी. एफ. डी. घटक से सम्बन्धित थे। घटकवादी प्रवृत्ति के कारण ही राजस्थान में महारावल लक्ष्मण सिंह मुख्यमन्त्री नहीं बन सके क्योंकि जनसंघ घटक की तुलना में भारतीय लोकदल घटक का राजस्थान में संख्या बल कम था।¹

विधानसभा बहुमत दल द्वारा मुख्यमन्त्री का चयन—कभी-कभी बहुमत दल में मुख्यमन्त्री पद हेतु दां दावेदार होते हैं। ऐसी स्थिति में बहुमत दल की बैठक में शक्ति परीक्षण द्वारा भी मुख्यमन्त्री का चयन हो जाता है। जुलाई 1973 में गुजरात में मुख्यमन्त्री के पद के दो प्रत्याशी श्री चिमनभाई पटेल और श्री कान्तिलाल बिया मंदान में थे। श्री पटेल इस बात पर अड़े कि चुनाव विधानमण्डल दल द्वारा ही किया जाय। इस तथ्य को स्वीकार कर लिया गया और विधानमण्डल कांग्रेस दल को मुख्यमन्त्री चुनने का अधिकार दिया गया। विधानमण्डल में चिमनभाई पटेल का बहुमत था अतः वे मुख्यमन्त्री बनाये गये।

बहुमत के समर्थन के बावजूद अन्य मुख्यमन्त्री का चयन—कभी-कभी बहुमत का पूर्ण समर्थन होने के बावजूद अन्य व्यक्ति को मुख्यमन्त्री बनाया गया। राजस्थान में विधानमण्डल कांग्रेस दल ने श्री सुखाड़िया के नेतृत्व में विश्वास प्रकट किया था किन्तु उन्हें पद त्याग करना पड़ा। उत्तर प्रदेश में कमलापति त्रिपाठी को बहुमत का समर्थन प्राप्त था। आन्ध्रप्रदेश में सन् 1984 में बहुमत का समर्थन प्राप्त होने के बावजूद एन. टी. रामाराव के स्थान पर भास्करराव को मुख्यमन्त्री नियुक्त किया गया।

संविद सरकारों में मुख्यमन्त्री का चयन—संविद शासनकाल में मुख्यमन्त्री का चयन भिन्न पद्धति से हुआ है। कई बार दल-बदलुओं को मुख्यमन्त्री बनाकर दल बदलने का मूल्य चुकाया गया है। चतुर्थ जन-निर्वाचनों के उपरान्त श्री चरणसिंह (उत्तर प्रदेश) श्री गोविन्द नारायणसिंह (मध्य प्रदेश), श्री भोला पासवान शास्त्री (बिहार) आदि दल-बदलू मुख्यमन्त्री थे। कई बार राजनीतिक सौदेबाजी के रूप में उपहारस्वरूप मुख्यमन्त्री का पद सौंपा गया। उदाहरणार्थ, उत्तर प्रदेश में श्री टी. एन. सिंह ऐसे ही मुख्यमन्त्री बनाये गये।

मुख्यमन्त्री का चयन एवं नियुक्ति—कुछ निष्कर्ष—यह सर्वविदित है कि राज्यपालों ने मुख्यमन्त्रियों को नियुक्ति करते समय निश्चित और समान मानदण्डों का सहारा नहीं लिया। राज्यपालों के विरोधाभासपूर्ण आचरण के कारण राज्यों में राजनीतिक और संवैधानिक गतिरोध उत्पन्न हुए। इन राजनीतिक गतिरोधों के कारण न केवल संस्थागत स्वरूप ही अपितु राज्यों का सार्वजनिक जीवन भी प्रभावित हुआ है। भारत में मुख्यमन्त्री चयन की राजनीति का विश्लेषण करने में निम्नलिखित तथ्य उभरते हैं।

- (1) मुख्यमन्त्री के चयन में राज्यपालों की भूमिका महत्वपूर्ण रही है। अनेक अवसरों पर राज्यपालों ने अपने विवेक का प्रयोग किया है।
- (2) मुख्यमन्त्री के चयन में प्रधानमन्त्री और केन्द्रीय सरकार की इच्छा एवं अभिरुचि अनेक अवसरों पर प्रभावशाली रही है।

¹ Sachchidanand Sinha *The Permanent Crisis in India—After Janta W*
New Delhi, 1978) Chapter 3

(3) संविद सरकारी में मुख्यमन्त्री का निर्धारण इस आधार पर होता था कि सबसे बड़े दल के नेता को वह पद दिया जाना चाहिए। परन्तु संविद शासनकाल में दल-बदलू नेताओं को भी मुख्यमन्त्री बनाया गया।

(4) कांग्रेस दल में सरकारी गुट और संगठन गुट बन जाता है। संगठन गुट सरकार के विरोधी गुट के रूप में कार्य करता है। 1966 में कामराज (संगठन गुट के नेता) राजगोपालाचारी (सरकार पक्ष के नेता) को हटाकर मुख्यमन्त्री बने। उत्तर प्रदेश के चन्द्रभानु गुप्त सम्पूर्णानन्द को हटाकर, असम में शरदचन्द्र सिन्हा तात्कालिक मुख्यमन्त्री महेन्द्र मोहन चौधरी को हटाकर इसी ढंग से मुख्यमन्त्री बने।

(5) जनता पार्टी के मुख्यमन्त्रियों का चयन घटकवाद के आधार पर हुआ।

मुख्यमन्त्री के कार्य एवं शक्तियाँ (Functions and Powers of the Chief Minister)

मुख्यमन्त्री राज्य-मन्त्रिपरिषद् का गठन करता है। वह अपने मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के बीच विभागों का वितरण करता है। वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करता है। वह मन्त्रियों के आपसी विवादों तथा मतभेदों को सुलझाता है। वह विधानसभा का नेता होता है। वह विधानसभा के अध्यक्ष से परामर्श करके विधायी कार्यक्रम तैयार करता है। उसे यह भी अधिकार है कि राज्यपाल को परामर्श देकर विधानसभा को विघटित करा दे। वह सरकार का प्रमुख प्रवक्ता होता है और राज्य की नीतियों के निर्धारण में उसकी महत्वपूर्ण भूमिका होती है। राज्य प्रशासन के महत्वपूर्ण पदों पर जिन व्यक्तियों की नियुक्ति राज्यपाल द्वारा होती है, वस्तुतः उसका चयन मुख्यमन्त्री ही करता है। संक्षेप में मुख्यमन्त्री पाँच प्रकार के प्रमुख कार्य करता है : (1) मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष होने के कारण वह मन्त्रिमण्डल का गठन करता है। (2) मन्त्रिमण्डल के अध्यक्ष होने के नाते वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करता है। (3) राज्यपाल को राज्य शासन या व्यवस्थापन सम्बन्धी मन्त्रिमण्डल के निर्णयों से अवगत कराता है। (4) कार्यपालिका के वास्तविक प्रधान होने के कारण उसे समस्त प्रशासन के निरीक्षण का अधिकार प्राप्त है। (5) विधानसभा में शासकीय नीतियों तथा कार्यों की घोषणा और स्पष्टीकरण करने का उत्तरदायित्व मुख्यमन्त्री पर ही है। राज्य का पूरा शासनतन्त्र उसी के संकेतो पर संचालित होता है। वह राज्य शासन का कप्तान है और राज्य मन्त्रिमण्डल में उसकी विशिष्ट स्थिति होती है। कार्यों एवं दायित्वों की दृष्टि से उसे प्रधानमन्त्री का लघुरूप कहा जा सकता है।

मुख्यमन्त्री और मन्त्रिपरिषद् (Chief Minister and the Council of Ministers)

मुख्यमन्त्री के परामर्श से ही राज्यपाल द्वारा अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति की जाती है। मन्त्रिपरिषद् में विभागों का वितरण करना, मन्त्रिमण्डल की बैठकों की अध्यक्षता करना, किसी भी मन्त्री से उसके विभाग की सूचना प्रेरित करने को कहना, मन्त्रियों के आपसी मतभेदों तथा विवादों को सुलझाना इत्यादि सभी कार्य मुख्यमन्त्री के ही हैं। मुख्यमन्त्री मन्त्रिपरिषद् का नेता होता है। यदि किसी मन्त्री से उसका मतभेद हो जाता है तो उस मन्त्री को त्यागपत्र देना पड़ता है। मुख्यमन्त्री के त्यागपत्र देने पर पूरी मन्त्रिपरिषद् ही भंग हो जाती है।

भारत में राजनीतिक आचरण से यह सिद्ध हो चुका है कि मन्त्रिपरिषद् के निर्माण में मुख्यमन्त्री को अनेक तरह के दबावों में निर्णय करना होता है। संविद मन्त्रिमण्डल के काल में मुख्यमन्त्री को संविद के निर्माणकारी दलों के दबाव में सन्तुलन कायम करते हुए मन्त्रिमण्डल का निर्माण करना पड़ता था। कांग्रेस दल के मुख्यमन्त्री को प्रधानमन्त्री और हाईकमान के मार्ग निर्देशन में ही कार्य करना पड़ता है। सन् 1971 के पश्चात् अधिकांश मुख्यमन्त्रियों ने हाईकमान की मन्त्रणा से ही राज्य-मन्त्रिपरिषद् का गठन किया है। राज्य-मन्त्रिमण्डल लघु बनाया जाये

या बड़ा, उसका कब विस्तार किया जाये आदि निर्णय भी हाईकुमान के हाथों में ही केन्द्रित हो गये हैं।

मुख्यमन्त्री और विधानमण्डल (Chief Minister and Legislature)

मुख्यमन्त्री बहुमत दल के नेता के रूप में राज्य-विधानसभा का भी नेतृत्व करता है। वह विधानसभा के प्रति उत्तरदायी है और विधानसभा अविश्वास के प्रस्ताव के द्वारा उसे अपदस्थ कर सकती है। विधानसभा में सरकार की नीति से सम्बन्धित अधिकृत भाषण मुख्यमन्त्री का ही होता है। राज्य-विधानसभा में विधि निर्माण की कार्यवाही के संचालन में भी मुख्यमन्त्री की प्रभावशाली भूमिका रहती है। उसे यह भी अधिकार है कि राज्यपाल को सलाह देकर विधानसभा को भंग करा दे। मार्च 1971 में तमिलनाडु के मुख्यमन्त्री ने राज्यपाल से अनुरोध कर विधानसभा को भंग करवाया। 21 जनवरी, 1972 को हरियाणा के मुख्यमन्त्री बंशीलाल ने राज्यपाल से निवेदन कर विधानसभा भंग करवायी। सन् 1972 में श्रीमती नन्दिनी सत्पथी के परामर्श से ही राज्यपाल ने उड़ीसा विधानसभा को भंग किया। सन् 1984 में मुख्यमन्त्री रामकृष्ण हेगड़े के परामर्श से ही राज्यपाल ने कर्नाटक विधानसभा को भंग किया था। अनेक मुख्यमन्त्रियों ने अपने इस अधिकार का प्रयोग समय-समय पर किया है।

मुख्यमन्त्री और राज्यपाल (Chief Minister and Governor)

मुख्यमन्त्री मन्त्रिपरिषद् और राज्यपाल के बीच की कड़ी है। सविधान के अनुच्छेद 167 के अनुसार, राज्य के मुख्यमन्त्री का कर्तव्य है कि राज्य के प्रशासन से सम्बन्धित मन्त्रिपरिषद् के सभी निर्णयों और व्यवस्थापन के प्रस्तावों की सूचना राज्यपाल को दे। मन्त्रिपरिषद् द्वारा एक बार निर्णय लेने पर सामान्यतया राज्यपाल उसे स्वीकार करने के लिए बाध्य होता है। किन्तु, कतिपय परिस्थितियों में राज्यपाल मन्त्रिपरिषद् के बिना ही कार्य कर सकता है। उदाहरण के लिए, राज्य में सर्वैधानिक व्यवस्था की विफलता की स्थिति में राज्यपाल संकटकाल की घोषणा किये जाने पर अपने विवेक के आधार पर कार्य कर सकता है।

यह भी परम्परा स्थापित हो गयी है कि राज्यपालों की नियुक्ति करते समय सम्बन्धित राज्य के मुख्यमन्त्री से परामर्श किया जाये। चतुर्थ जन-निर्वाचन से पूर्व इस परम्परा का पालन हुआ था, किन्तु सविद सरकारों के मुख्यमन्त्रियों ने यह आरोप लगाया था कि उनके राज्य में राज्यपाल की नियुक्ति करते समय उनसे परामर्श नहीं किया गया। बिहार में श्री नित्यानन्द कानूनगो की नियुक्ति के समय मुख्यमन्त्री श्री महामाया प्रसाद से एवं उत्तर प्रदेश में डॉ. बी. गोपाला रेड्डी की राज्यपाल पद पर नियुक्ति के समय मुख्यमन्त्री श्री चरणसिंह से परामर्श नहीं लिया गया।¹ ऐसा कहा जाता है कि सन् 1947 में बिहार के मुख्यमन्त्री श्रीकृष्ण सिन्हा के फलस्वरूप राज्यपाल श्री जयरामदास दौलत को अपना पद छोड़ना पड़ा।²

अक्टूबर 1983 में प. वगाल के राज्यपाल बी. डी पाण्डे का पञ्जाब में स्थानान्तरण कर दिया गया। प. वगाल के मुख्यमन्त्री ज्योति बसु श्रीनगर में थे और केन्द्रीय गृहमन्त्री प्रकाश चन्द्र सेठी ने टेलीफोन से बसु को इस निर्णय की सूचना दी। मुख्यमन्त्री बसु ने उनके राज्य के राज्यपाल को स्थानान्तरित एवं नये राज्यपाल की नियुक्ति के पूर्व उनसे परामर्श न किये जाने के सामान्य शिष्टाचार के अपालन की शिकायत की थी।³

¹ *The Statesman*, 10 Nov., 1967.

² *Ibid*

³ राजस्थान पत्रिका, 11 अक्टूबर, 1983।

मुख्यमन्त्री की वास्तविक स्थिति (Actual Position of the Chief Minister)

यदि स्वाधीन भारत के मुख्यमन्त्रियों की भूमिका का वर्गीकरण किया जाये तो उनकी चार श्रेणियाँ बनायी जा सकती हैं ।

(1) शक्तिशाली मुख्यमन्त्री—प्रथम श्रेणी में उन मुख्यमन्त्रियों को रखा जा सकता है जो शक्तिशाली एवं प्रभावशाली राज्य नेता थे । ऐसे मुख्यमन्त्रियों का केन्द्रीय सरकार व हाईकमान पर पर्याप्त प्रभाव था । वे विधानमण्डल के नेता और राज्य की जनता में लोकप्रिय रहे हैं । उन्हें 'किंगमेकर्स' कहा जा सकता है । श्री नेहरू और श्री शास्त्री के देहान्त के उपरान्त उनके उत्तराधिकारी के चयन के मामले पर जो जोड़-तोड़ हुई उनमें शक्तिशाली मुख्यमन्त्रियों की उपक्रमिक भूमिका रही ।¹ इस श्रेणी में डॉ. बी. सी. राय, श्री गोविन्द वल्लभ पन्त, श्री रविशंकर शुक्ल, श्रीकृष्ण सिन्हा, श्री मोरारजी देसाई, श्री कामराज, श्री चन्द्रभानु गुप्त, श्री मोहनलाल सुखाड़िया तथा श्री द्वारिकाप्रसाद मिश्र जैसे मुख्यमन्त्री को रखा जा सकता है ।

(2) विवादास्पद मुख्यमन्त्री—द्वितीय श्रेणी में वे सब मुख्यमन्त्री आते हैं जिनका व्यक्तित्व विवादास्पद कहा जा सकता है जिन पर भ्रष्टाचार के अनेक आरोप लगाये गये । श्री प्रतापसिंह कैरो, श्री वीजू पटनायक, श्री कृष्णानिधि, श्री कृष्ण बल्लभ सहाय, श्री बशीराल, श्री भजनलाल, ए. आर. अन्तुले आदि ऐसे ही मुख्यमन्त्री कहे जा सकते हैं । इनमें से अधिकांश के विरुद्ध जाँच आयोग भी बिठाये गये ताकि उनके विरुद्ध आरोपों की जाँच की जा सके ।

(3) घटकों की शक्ति पर टिके मुख्यमन्त्री—जनता पार्टी के मुख्यमन्त्रियों की शक्ति का आधार उनके घटक दलों का सह्या बल था । भैरोसिंह शेखावत और वीरेन्द्रकुमार सकलेश टिके रहे क्योंकि इनके राज्यों में जनसंघ घटक का स्पष्ट बहुमत था । रामनरेश यादव, कर्पूरी ठाकुर और देवीलाल को हटाना पड़ा क्योंकि इनके घटकों को राज्य विधानसभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं था ।

(4) केन्द्रीय सरकार के दूत की भूमिका वाले मुख्यमन्त्री—कतिपय ऐसे व्यक्ति भी मुख्यमन्त्री के पद पर रहे हैं जिनकी जड़ें राज्य की राजनीति में न होकर हाईकमान के विश्वास और सहानुभूति पर टिकी हुई थी । इस श्रेणी में श्री प्रकाश चन्द सेठी, श्री अब्दुल गफूर, श्री घनश्याम ओझा, जगन्नाथ पहाड़िया, अर्जुनसिंह, श्री शिवचरण भाथुर, बाबा साहब भौसले, मोतीलाल बोरा आदि को लिया जा सकता है ।

(5) दुर्बल मुख्यमन्त्री—सविद सरकारों के युग में कार्य करने वाले मुख्यमन्त्री को अत्यन्त निर्बल मुख्यमन्त्री कहा जा सकता है । उत्तर प्रदेश में श्री चरणसिंह, मध्य प्रदेश में श्री गोविन्द नारायणसिंह, बंगाल में श्री अजय मुखर्जी आदि ऐसे ही कठपुतली मुख्यमन्त्री कहे जा सकते हैं । जम्मू-कश्मीर के मुख्यमन्त्री श्री जी. एम. शाह और आन्ध्र के दल-बदलू मुख्यमन्त्री भास्करराव को कठपुतली मुख्यमन्त्री कहा जा सकता है । ऐसे मुख्यमन्त्री की परवाह न तो मन्त्रीगण करते हैं, न विधानसभा और न राज्यपाल ही । ऐसे मुख्यमन्त्री का कार्य एक 'पोस्टमेन' से अधिक नहीं हो सकता । यह बात सर्वविदित है कि सविद मुख्यमन्त्रियों के काल में नौकरशाही के प्रभाव तथा दबाव में भी अप्रतिम रूप से वृद्धि हुई ।²

निष्कर्ष—सत्ता की राजनीति में मुख्यमन्त्री की स्थिति राजनीतिक उतार-चढ़ाव के साथ बदलती रही है । एक समय था जबकि मुख्यमन्त्री शक्ति के पुज थे । किन्तु कुछ समय से मुख्यमन्त्री के पद का लगातार अवमूल्यन हो रहा है ।³ सविद सरकारों के काल में तो मुख्यमन्त्री एकदम

¹ Kuldip Nayar : *Between the Lines*, Allied Publishers, 1969, p. 36.

² C. P. Bhambhani : *Bureaucracy and Politics in India*, 1971, p. 54.

³ *The Hindustan Times*, 18 July, 1973.

अशक्त ही बन गये। संविद सरकारें अधिक टिकाऊ नहीं थी और मुख्यमन्त्री का अधिकांश समय अपने अस्तित्व की सुरक्षा में ही व्यतीत हो जाता था। इससे राज्यों में प्रशासनिक शून्यता का वातावरण फैला। सन् 1971 के पश्चात् अधिकांश मुख्यमन्त्री हाईकमान के सरक्षण में ही पल्लवित एवं पोषित हुए हैं, अतः इस पद की 'संस्थागत स्वायत्तता' समाप्त हो गयी है।

मुख्यमन्त्री की स्थिति तीन बातों पर निर्भर करती है—प्रथम, उसे किस सीमा तक केन्द्रीय नेताओं का सरक्षण एवं सहयोग प्राप्त है? द्वितीय, राज्य की गुटनीय राजनीति में उसका गुट कितना शक्तिशाली है? तृतीय, राज्य विधानसभा में उसकी क्या स्थिति है और राज्य के विकासात्मक कार्यों को क्रियान्वित करने में उसकी कितनी अभिरुचि है?

मुख्यमन्त्री का पद बहुत कुछ उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करता है। यदि राज्यपाल दुर्बल व्यक्तित्व वाला है और विधानसभा में उसके दल को पर्याप्त बहुमत प्राप्त है एवं दल में उसकी स्थिति सुदृढ़ है तो मुख्यमन्त्री की शक्तियों में स्वतः वृद्धि हो जाती है। वर्तमान में राज्यों में एक-दलीय प्रभुत्व के बावजूद भी गुटनीय राजनीति की जो प्रवृत्तियाँ उभरी हैं, उसमें कोई भी मुख्यमन्त्री अपनी स्थिति के प्रति आस्थावान नहीं रह सकता। आन्ध्र प्रदेश इसका ताजा उदाहरण है। सन् 1978-82 (पाँच वर्षों तक) आन्ध्र प्रदेश में कांग्रेस (इ) का विधानसभा में स्पष्ट बहुमत था, फिर भी एक के बाद एक—चार मुख्यमन्त्री—डॉ. चेन्ना रेड्डी, टी. अंजैया, वेंकटराम रेड्डी और विजय भास्कर रेड्डी बदले गये।

राज्य-विधानमण्डल और उसकी कार्य-प्रणाली

[STATE LEGISLATURE AND ITS WORKING]

विधानमण्डल लोकतन्त्र के मन्दिर है।¹ संविधान के द्वारा भारत के प्रत्येक राज्य में एक विधानमण्डल की व्यवस्था की गयी है। राज्य विधानमण्डल में राज्यपाल और एक या दो सदन सम्मिलित हैं।² राज्य विधानमण्डल के निम्न सदन को 'विधानसभा' कहते हैं तथा उच्च सदन को 'विधान परिषद' कहते हैं। डॉ. सुभाष काश्यप लिखते हैं कि "राज्य विधानमण्डल का निम्न सदन विधानसभा है जिसके सदस्य सार्वभौम वयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचित सदस्य होते हैं। कुछ राज्यों में विधान परिषद नामक उच्च सदन भी है जिसमें नाम-निर्दिष्ट और परोक्ष रूप से निर्वाचित सदस्य होते हैं।"³ यदि राज्य की विधानसभा का एक विशेष बहुमत चाहे तो जिस राज्य में द्वितीय सदन नहीं है वहाँ उसकी स्थापना हो सकती है और जहाँ द्वितीय सदन कार्यरत है वहाँ उसको समाप्त किया जा सकता है। इस हेतु राज्य विधानसभा को केवल एक प्रस्ताव पारित करना होता है, जिसके आधार पर संसद कानून द्वारा उपर्युक्त व्यवस्था कर देती है। वर्तमान में उत्तर प्रदेश, जम्मू-कश्मीर, तमिलनाडु, कर्नाटक, महाराष्ट्र और बिहार राज्यों में द्विसदनात्मक विधानमण्डल एवं शेष राज्यों में एकसदनात्मक व्यवस्थापिका है।⁴ जहाँ विधानमण्डल का एक ही सदन है वहाँ उसे 'विधानसभा' भी कहा गया है। पायली के अनुसार, "विधानसभा की रचना लोकसभा के ढाँचे पर है तथा विधान परिषद की राज्यसभा से समानता है।"⁵

राज्य विधानसभा (The Legislative Assembly)

राज्य विधानमण्डल का निम्न सदन 'विधानसभा' कहलाता है।⁶ विधानसभा जनता का सदन है। विधानसभा के सदस्यों का मतदाताओं द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन होता है।⁷ निर्वाचन के लिए प्रत्येक चुनाव-क्षेत्र भौगोलिक आधार पर निर्वाचन-क्षेत्रों में इस प्रकार विभाजित किया जाता है कि विधानसभा का प्रत्येक सदस्य कम से कम 75 हजार जनसंख्या को प्रतिनिधित्व

¹ निवार्यी वकट मुखिया : आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल, शकुधर : संविधान और संसद, 1976, पृ. 381।

² भारतीय संविधान, अनुच्छेद 168।

³ काश्यप, सुभाष : संवैधानिक विकास और स्वाधीनता, संघर्ष, रिसर्च, 1973, रिसर्च पृ. 348,।

⁴ पायली : भारतीय संविधान, 1975, पृ. 230, 231।

⁵ वही, पृ. 230।

111-71 संसद, सार्वभौमिक विधान

करें। राज्य की विधानसभा में कितने सदस्य होंगे, यह उस राज्य की जनसंख्या पर निर्भर है। संविधान के अनुसार राज्य की विधानसभा के सदस्यों की अधिकतम संख्या 500 और न्यूनतम 60 होगी।¹ प्रत्येक जनगणना के उपरान्त प्रत्येक राज्य की विधानसभा की सदस्य संख्या का निर्धारण तथा विधानसभा निर्वाचन क्षेत्रों में राज्य का विभाजन इस प्रकार किया जाता है कि राज्य की जनसंख्या और उसकी विधानसभा की सदस्य संख्या का अनुपात राज्य-भर में समान रहे।² प्रत्येक राज्य की विधानसभा में अनुसूचित एवं आदिम जातियों के लिए उनकी संख्या के अनुपात में स्थान सुरक्षित रखे गये हैं।³ यदि आंग्ल-भारतीय समुदाय का विधानसभा में पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं हुआ है तो राज्यपाल उस समुदाय के कुछ सदस्यों को मनोनीत कर सकता है।

विधानसभा के सदस्यों की वही योग्यताएँ हैं जो लोकसभा के सदस्यों की हैं—(1) वह भारत का नागरिक हो, (2) उसकी आयु कम-से-कम 25 वर्ष हो, (3) वह शासकीय सेवा में न हो, (4) उसमें वे सभी योग्यताएँ हो जो संसद ने कानून द्वारा निर्धारित की हो, तथा (3) वह अन्य शर्तें पूरी करता हो—यानी वह दिवालिया, पागल न हो एवं उसने किसी अन्य विदेशी राज्य के प्रति निष्ठा व्यक्त न की हो।

राज्य-विधानसभा की अवधि 5 वर्ष है।⁴ इस अवधि के उपरान्त विधानसभा विघटित हो जाती है। विधानसभा के कार्यकाल को बढ़ाया भी जा सकता है। संविधान में यह प्रावधान है कि संकटकालीन स्थिति में केन्द्रीय संसद विधि द्वारा विधानसभा की अवधि को एक बार में एक वर्ष बढ़ा सकती है। ऐसा संसद कितनी ही बार कर सकती है। किन्तु यह बढ़ायी हुई अवधि संकटकाल की समाप्ति के उपरान्त छ. माह तक चलती रहती है। पाँच वर्ष की अवधि से पूर्व भी विधानसभा का विघटन किया जा सकता है। ऐसा विघटन मुख्यमन्त्री के परामर्श पर राज्यपाल द्वारा उस समय किया जाता है जबकि विधानसभा में कोई भी दल सरकार बनाने की स्थिति में नहीं होता। ऐसी स्थिति में विधानसभा को भंग करके नये चुनाव कराये जा सकते हैं। यदि राज्य में संविधान के अनुसार शासन नहीं चलाया जा सकता तो राष्ट्रपति संकटकाल की घोषणा कर सकते हैं और विधानसभा को भंग कर सकते हैं।

संविधान के अनुसार विधानसभा की गणपूर्ति संख्या कुल सदस्यों का 1/10 भाग है⁵ परन्तु वह संख्या 10 से कम नहीं होनी चाहिए। एक वर्ष में कम-से-कम विधानसभा के दो सत्र होने चाहिए तथा किन्हीं दो सत्रों के मध्य में छ. माह से अधिक का अन्तर नहीं होना चाहिए। विनिष्ट परिस्थितियों में विधानसभा का विशेष सत्र भी बुलाया जा सकता है।⁶

जम्मू और कश्मीर राज्य का अपना अलग संविधान है। इस संविधान के अनुसार राज्य-विधानसभा में निर्वाचित सदस्यों की संख्या 100 है। इनमें से 25 स्थान राज्य के उन क्षेत्रों के लिए हैं जो पाकिस्तान के अधिकार में हैं।

¹ भारतीय संविधान, अनुच्छेद 170 (1)।

² राज्य की विधानसभा की सदस्य-संख्या का निर्धारण तथा प्रत्येक राज्य का विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजन का कार्य केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त अधिकारी तथा केन्द्रीय संसद द्वारा निर्धारित प्रणाली द्वारा किये जाने की व्यवस्था की गयी है।

³ स्थानों को सुरक्षित रखे जाने की व्यवस्था स्थायी नहीं है और 25 जनवरी, 1990 तक बनी रहेगी।

⁴ भारतीय संविधान, अनुच्छेद 172 (1)।

⁵ भारतीय संविधान, अनुच्छेद 189 (3)।

⁶ भारतीय संविधान, अनुच्छेद 174 (1)।

भारतीय सभ के 25 राज्यों की विधानसभाओं की सदस्य-संख्या इस प्रकार है :

क्रम संख्या	राज्य का नाम	विधानसभा की सदस्य-संख्या
1.	आन्ध्र प्रदेश	294
2.	असम	126
3.	बिहार	324
4.	गुजरात	182
5.	हरियाणा	90
6.	केरल	140
7.	मध्य प्रदेश	320
8.	हिमाचल प्रदेश	68
9.	महाराष्ट्र	288
10.	कर्नाटक	224
11.	उड़ीसा	147
12.	पंजाब	118
13.	राजस्थान	200
14.	तमिलनाडु	234
15.	उत्तर प्रदेश	425
16.	प. बंगाल	294
17.	जम्मू और कश्मीर	76
18.	नागालैण्ड	60
19.	मणिपुर	60
20.	मेघालय	60
21.	सिक्किम	32
22.	त्रिपुरा	60
23.	मिजोरम	60
24.	अरुणाचल प्रदेश	60
25.	गोआ ¹	40

विधान परिषद

(THE LEGISLATIVE COUNCIL)

26 जनवरी, 1950 को जब संविधान लागू हुआ तब छः राज्यों अर्थात् बिहार, बम्बई, मद्रास, पंजाब, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल के विधानमण्डलों में दो सदनों की व्यवस्था करने के लिए अनुच्छेद 168 में उपबन्ध किया गया था। कुछ राज्यों में 1950 के बाद विधान परिषदें स्थापित की गयीं जबकि कुछ अन्य राज्यों में इस प्रकार की परिषदें समाप्त कर दी गयीं। सक्षेप में मसूर (अब कर्नाटक) राज्य की स्थापना राज्य पुनर्गठन अधिनियम, 1956 के द्वारा की गयी थी और वहाँ विधान परिषद की स्थापना की गयी थी। आन्ध्र प्रदेश राज्य में विधान परिषद अधिनियम, 1957 के द्वारा विधान परिषद की स्थापना की गयी। बम्बई पुनर्गठन अधिनियम,

¹ संविधान संशोधन 57 के अनुसार।

1960 के अधीन बम्बई राज्य को महाराष्ट्र और गुजरात नाम के दो राज्यों में विभाजित किया गया। इस अधिनियम द्वारा महाराष्ट्र राज्य में विधान परिषद की स्थापना भी की गयी। जम्मू और कश्मीर संविधान के अन्तर्गत, जो 26 जनवरी, 1957 को लागू किया गया था, जम्मू और कश्मीर राज्य में भी विधान परिषद की स्थापना की गयी।

पश्चिम बंगाल और पंजाब में विधान परिषदों का अन्त क्रमशः पश्चिम बंगाल विधान परिषद (उत्पादन) अधिनियम, 1969 और पंजाब विधान परिषद (समाप्ति) अधिनियम, 1969 के द्वारा अगस्त 1969 में कर दिया गया था।

मई 1985 में केन्द्र सरकार ने आन्ध्रप्रदेश विधान परिषद की समाप्ति को स्वीकृति दे दी। इस हेतु राज्य विधानसभा ने एक से अधिक बार प्रस्ताव पारित कर केन्द्र सरकार को वाध्य कर दिया कि वह विधान परिषद् की समाप्ति हेतु सदन में पहल करे।¹

इस अवसर पर विधान परिषदों के औचित्य पर गम्भीरतापूर्वक विचार किया जाना अनिवार्य हो गया है। आन्ध्रप्रदेश के अतिरिक्त बिहार, जम्मू-कश्मीर, तमिलनाडु, कर्नाटक, उत्तर प्रदेश एवं महाराष्ट्र राज्यों में विधान परिषदों की व्यवस्था है एवं इन परिषदों में 444 विधायकों की सख्या आन्ध्रप्रदेश के विधायकों को निकाल देने के बाद भी शेष बचती है जिन पर भारी व्यय किया जाता है।

विधान परिषदों के समर्थक जिन आधारों पर इसके औचित्य को सही सिद्ध करते हैं उनमें से प्रमुख यह है कि ये परिषदें विशेष हितों का प्रतिनिधित्व करती हैं, सशोधी सदन के रूप में काम करती हैं, कानूनों की कमियों को दूर करती हैं, उन पर उच्चकोटि का वाद-विवाद करती हैं तथा जनमत के निर्माण में सहायता करती हैं। ये सभी तर्क इनके द्वारा की गयी भूमिका से स्वतः ही खण्डित हो जाते हैं। वास्तव में तो विधान परिषदें- दलगत हितों की पूर्ति के सिवाय तो मात्र गरीब देश की गरीब जनता पर एक आर्थिक भार ही सिद्ध हुई हैं।

इतिहास से यह स्पष्ट हो जाता है कि विधान परिषदों का उपयोग उन लोगों को विधायक बनाने के लिए किया गया जो या तो विधान सभाओं का चुनाव हार गये अथवा निर्वाचित होने की आशा एवं सामर्थ्य नहीं रखते। दलीय हितों की पूर्ति के लिए विधान परिषदों का खुलकर उपयोग हुआ है जिसके परिणामस्वरूप इस संस्था ने अपनी बची हुई प्रतिष्ठा को भी समाप्त कर दिया।

विधान परिषदों का संगठन भी उसके अनुपयोगी होने का एक महत्वपूर्ण कारण रहा है। विधान परिषद के 33 प्रतिशत सदस्य विधानसभा द्वारा एवं इतने ही स्थानीय निकायों की ओर से चुने जाते हैं, लगभग 8 प्रतिशत स्नातकों द्वारा और 8 प्रतिशत ही शिक्षकों की ओर से चुने जाते हैं, शेष सदस्यों को मनोनीत किया जाता है। इसका मनोनयन भी व्यवहार में पूर्णतः राजनीति पर आधारित होता है।

राज्यसभा की भाँति विधान परिषद् को विस्तृत अधिकार भी नहीं दिये गये हैं। संविधान संशोधन एवं राष्ट्रपति के निर्वाचन में इसका अधिकार शून्य है तथा किसी अन्य विधेयक के क्षेत्र में भी इसे विधानसभा के समक्ष नहीं रखा गया है। इसे अधिक से अधिक निलम्बन का निषेधाधिकार, (सामान्य विधेयकों पर अधिकतम चार माह तथा वित्त विधेयकों पर अधिकतम 14 दिन) प्राप्त है। इन अर्थों में इसकी भूमिका नाममात्र की है और इसी तथ्य को ध्यान में रखते हुए संविधान में इसे ऐच्छिक संस्था रखा गया था।

उपयुक्त विवेचन से यह स्पष्ट हो जाता है कि अनेक कारणों से विधान परिषदों की जनवरी 90 में आन्ध्र विधानसभा ने प्रस्ताव पारित करके केन्द्र से अप्रह्व किया है कि आन्ध्र में पुनः विधान परिषद् की स्थापना की जानी चाहिए।

व्यवस्था को गहरा आघात पहुँचा है एवं भारत जैसे गरीब मुल्क में इसका कोई औचित्य नजर नहीं आता है।

विधान परिषद : संगठन (The Legislative Council : Organisation)

राज्य-विधान परिषद में कम-से-कम 40 तथा अधिक-से-अधिक उस राज्य की विधानसभा की कुल सदस्यता के एक-तिहाई सदस्य होने चाहिए।¹ इस सीमा के अन्तर्गत राज्य की विधान परिषद का निम्नलिखित आधार पर संगठन होगा :

(1) विधान परिषद के एक-तिहाई सदस्यों का निर्वाचन राज्य की स्थानीय सस्थाओं जैसे नगरपालिका, जिला बोर्ड आदि के सदस्यों द्वारा होगा।

(2) कुल सदस्यों के $\frac{1}{3}$ सदस्य विश्वविद्यालयों से कम-से-कम तीन वर्ष पुराने स्नातको या उनके समान योग्यता वाले राज्य के निवासियों द्वारा चुने जायेंगे।

(3) कुल सदस्यों के $\frac{1}{12}$ सदस्य राज्य की माध्यमिक शिक्षा संस्थाओं तथा उससे उच्च स्तर की शिक्षा संस्थाओं के कम-से-कम तीन वर्ष पूर्व पुराने शिक्षकों द्वारा चुने जायेंगे।

(4) कुल सदस्यों के $\frac{1}{3}$ सदस्य राज्य की विधानसभा के सदस्यों द्वारा उन व्यक्तियों में से चुने जायेंगे जो विधानसभा के सदस्य नहीं हैं, तथा

(5) शेष $\frac{1}{3}$ सदस्य राज्यपाल द्वारा मनोनीत किये जायेंगे।

उपर्युक्त चार वर्गों के सदस्यों के चुनाव आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के आधार पर एकल संक्रमणीय मत पद्धति द्वारा होते हैं तथा अन्तिम वर्ग के सदस्यों की नामजदगी राज्यपाल साहित्य, कला, विज्ञान और समाज सेवा आदि के ऐसे व्यक्तियों में से करता है जो इन क्षेत्रों के विशेषज्ञ होते हैं।

विधान परिषद का सदस्य होने के लिए किसी भी व्यक्ति को कम-से-कम तीस वर्ष की उम्र का अवश्य होना चाहिए। अन्य अर्हताएँ ठीक वैसी ही हैं, जैसी विधानसभा के सदस्यों के लिए हैं।

विधान परिषद के सदस्यों का चयन 6 वर्ष की अवधि के लिए किया जाता है किन्तु $\frac{1}{3}$ सदस्य प्रति तीसरे वर्ष अवकाश ग्रहण करते रहते हैं। इस प्रकार विधान परिषद एक स्थायी सदन है जिसे विघटित नहीं किया जा सकता है।

विधान परिषद का कार्य संचालन करने के लिए एक सभापति तथा एक उपसभापति परिषद के सदस्यों द्वारा ही निर्वाचित किये जाते हैं। विधान परिषद को इन्हें पद से हटाने का अधिकार है। विधान परिषद की बैठकें तभी आरम्भ की जा सकती हैं जबकि सदन में कुल सदस्यों का $\frac{1}{10}$ भाग उपस्थित हो किन्तु यह संख्या 10 से कम नहीं होनी चाहिए। संविधान के अनुसार विधान परिषद की वर्ष में कम से कम दो बैठकें होना आवश्यक है तथा इन दोनों बैठकों के बीच छः मास से अधिक का अन्तर नहीं होना चाहिए।

संविधान-निर्मात्री सभा के अनेक सदस्य विधान परिषद की स्थापना के पक्ष में नहीं थे। उनके विचार से राज्यों में एक विधानसभा का होना पर्याप्त था तथा द्वितीय सदन अनावश्यक था। उनका मत था कि राज्य इस आलंकारिक एवं अनावश्यक शौक का व्यय सहन कर सकने की आर्थिक क्षमता भी नहीं रखते हैं। इसी कारण संविधान सभा ने इस प्रश्न का निर्णय विभिन्न राज्यों की विधानसभाओं पर छोड़ दिया।

¹ संविधान द्वारा राज्यों की विधान परिषदों की सदस्य संख्या निर्धारित नहीं है। केवल अधिक से-अधिक और कम-से-कम संख्या का ही निर्धारण है।

विभिन्न राज्यों की विधान परिषदों की रचना इस प्रकार हुई :

राज्य	कुल सदस्य संख्या	विधान सभा द्वारा निर्वाचित	स्थानीय संस्थाओं द्वारा निर्वाचित	स्नातकों द्वारा निर्वाचित	शिक्षकों द्वारा निर्वाचित	मनोनीत
1. बिहार	96	34	34	8	8	12
2 जम्मू व कश्मीर	36	22	6	—	2	6
3 तमिलनाडु	63	21	31	7	5	9
4. कर्नाटक	63	21	21	6	6	9
5 उत्तर प्रदेश	108	39	39	9	9	12
6 महाराष्ट्र	78	30	22	7	7	12

विधानसभा का अध्यक्ष (Speaker)

विधानसभा के अध्यक्ष का पद अत्यन्त महत्वपूर्ण और प्रतिष्ठायुक्त माना गया है। अध्यक्ष सदन की मर्यादा एवं सदस्यों के विशेषाधिकारों का संरक्षक होता है। यह सदन में सामंजस्य एवं तालमेल स्थापित करता है। वह विभिन्न गुटों, दलों एवं हितों के आपसी तनावों और मतभेदों को दूर करके विधानसभाओं में समदीय परम्पराओं की रक्षा करता है। संघात्मक शासन वाले भारतीय संविधान के अनुसार अध्यक्ष का यह महान उत्तरदायित्व है कि राज्य व्यवस्थापिका समदीय आचरणों के अनुरूप कार्य करें ताकि राष्ट्रीय व्यवस्थापिका द्वारा निमित परम्पराओं तथा विनियमों का पालन हो सके।¹

अध्यक्ष का निर्वाचन—विधानसभा के अध्यक्ष का निर्वाचन सदन द्वारा होता है। राज्य-पाल द्वारा निश्चित तिथि को अध्यक्ष पद हेतु विधानसभा में मनोनयन-पत्र आमन्त्रित किये जाते हैं। उन मनोनयन-पत्रों को सदन के सम्मुख रखा जाता है और उन पर वाद-विवाद नहीं होता है। जिस प्रत्याशी को सफलता मिलती है उसे अध्यक्ष निर्वाचन कर दिया जाता है। राज्यपाल द्वारा उसे अपने पद की शपथ दिलायी जाती है। यदि किसी समय अध्यक्ष विधानसभा के सदस्य नहीं रहते हैं तो उन्हें अपना पद रिक्त करना पड़ता है। वह किसी भी समय अपना त्यागपत्र दे सकते हैं। अध्यक्ष अपना त्यागपत्र उपाध्यक्ष के पास भेजता है। विधानसभा के सदस्य एक प्रस्ताव द्वारा अध्यक्ष को हटा भी सकते हैं। ऐसे प्रस्ताव को विधानसभा में प्रस्तुत करने के लिए 14 दिन की सूचना देना अनिवार्य है।² अध्यक्ष को राज्य संचित निधि से वेतन मिलता है। अध्यक्ष विधान सभा सचिवालय का प्रधान होता है।

अध्यक्ष के कार्य—विधानसभा अध्यक्ष के कार्यों का सबसे महत्वपूर्ण पक्ष उसकी निष्पक्षता है। उसके कार्य लोकसभा अध्यक्ष के कार्यों से मिलते-जुलते हैं। वह विधानसभा की बैठकों की अध्यक्षता करता है। वह विधानसभा में शान्ति एवं व्यवस्था कायम रखता है। सदन के नियमों की व्याख्या भी अध्यक्ष ही करता है। वह सदस्यों के बोलने का क्रम निर्धारित करता है। सदन में प्रश्न पूछने एवं प्रस्ताव रखने की भी अनुमति अध्यक्ष ही प्रदान करता है। अध्यक्ष सदन में गम्भीर अव्यवस्था अथवा अशान्ति उत्पन्न होने पर उसे स्थगित कर सकता है। धन विधेयक के

¹ "The speaker is the custodian of the rights and privileges of the members. He brings out adjustment and establishes relationship among the diverse units of the House through the application of regulatory norms and standards of decency."

—Dr. C. M. Jain *State Legislatures in India*, S. Chand, 1972 p. 90.

² भारतीय संविधान, अनुच्छेद 174।

सम्बन्ध में अध्यक्ष का ही निर्णय अन्तिम माना जाता है। यदि कोई सदस्य सदन का अनुशासन भंग करता है तो अध्यक्ष उसे बाहर जाने के लिए बाध्य कर सकता है। अध्यक्ष सदन में मतों की गणना करता है तथा निर्णय की घोषणा करता है। वह निर्णायक मत का भी प्रयोग करता है। वह विधानसभा द्वारा पारित विधेयक का प्रमापीकरण करता है। अध्यक्ष की अनुपस्थिति में उपाध्यक्ष सदन की बैठक की अध्यक्षता करता है एवं अध्यक्ष की समस्त शक्तियों का प्रयोग करता है।

अध्यक्ष की स्थिति—विगत वर्षों से विधानसभा का अध्यक्ष पद बहुत अधिक चर्चा और विवाद का विषय बन गया है। 29 नवम्बर, 1967 ई. को पश्चिम बंगाल की विधानसभा के अध्यक्ष ने सदन को अनिश्चित काल के लिए स्थगित कर दिया। विधानसभा को स्थगित करते हुए अध्यक्ष ने कहा कि उनकी इस कार्यवाही के तीन कारण हैं—प्रथम, उनकी राय में राज्यपाल द्वारा सयुक्त मोर्चा मन्त्रिमण्डल का विघटन असंवैधानिक है; द्वितीय, राज्यपाल द्वारा डॉ. प्रफुल्लचन्द्र घोष की मुख्यमन्त्री पद पर नियुक्ति अवैध है; और तृतीय, डॉ. घोष के परामर्श से विधानसभा की बैठक बुलाना सर्वथा अनुचित है। संवैधानिक प्रावधानों के अनुसार ऐसा कार्य करना अध्यक्ष के क्षेत्राधिकार से बाहर है। इसी प्रकार पंजाब विधानसभा के अध्यक्ष श्री जोगिन्दर सिंह गान ने 6 मार्च, 1968 को स्वयं के विरुद्ध रखे गये 'अविश्वास प्रस्ताव' को अवैधानिक कहकर सदन में प्रस्तुत ही नहीं होने दिया। उसके तुरन्त बाद उन्होंने सदन को दो महीनों के लिए स्थगित कर दिया। सदन को अचानक स्थगित कर देने से राज्य में वैधानिक संकट उत्पन्न हो गया क्योंकि इस समय विधानसभा का बजट अधिवेशन चल रहा था एवं बजट का पारित करना अनिवार्य था। वस्तुतः अध्यक्ष की यह कार्यवाही राजनीति प्रेरित ही थी। तमिलनाडु विधानसभा के अध्यक्ष ने नवम्बर 1972 में यह कहते हुए सदन की कार्यवाही को स्थगित कर दिया कि करुणानिधि (मुख्यमन्त्री) सरकार को जनता का पुनः विश्वास प्राप्त करना चाहिए। जबकि इससे पूर्व स्पीकर के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव रखा जा चुका था। उन्होंने सदन को कार्यवाही करने से रोका और विचित्र स्थिति पैदा कर दी। 'नई दुनिया' ने अपने सम्पादकीय में लिखा है, "हमारे संसदीय लोकतन्त्र में सबसे पहले प. बंगाल के विधानसभा अध्यक्ष के रूप में श्री विजय वनर्जी द्वारा फैलाया गया गन्द अव और भी अधिक फैल गया है। मार्च 1968 में वह उस समय पंजाब तक फैल गया था जिस समय तत्कालीन विधानसभा अध्यक्ष श्री जोगिन्दर सिंह मान ने अपनी एक-पक्षीय कार्यवाही से राज्य-विधानमण्डल पर पक्षाघात कर दिया था। अब श्री मथिआलगन (अध्यक्ष तमिलनाडु विधानसभा) द्वारा पुनः बुनियादी मुद्दे खड़े कर दिये गये हैं—क्या अध्यक्ष के अधिकार परिभाषित किये जाने चाहिए या फिर उसे एक ऐसे सर्वशक्तिशाली अध्यक्ष के रूप में विकसित होते रहने देना चाहिए जो न केवल किसी सरकार की वैधता का निर्णायक हो, बल्कि विधानसभा को एक नियन्ता और स्वामी के रूप में मनमाने ढंग से चलाये।"¹

राज्य विधानसभाओं के अध्यक्ष निर्वाचन के बाद भी अपने दल से सम्बन्ध बनाये रखते हैं। केरल विधानसभा के स्पीकर (1982) ने कर्णाकरण सरकार को बचाने के लिए एक दिन में आठ बार अपने 'निर्णायक मत' का प्रयोग किया। उनके निर्वाचन के सम्बन्ध में भी किसी परम्परा का विकास नहीं हुआ है। अध्यक्ष पद के निर्वाचन में विरोधी दल के प्रत्याशी उसका विरोध करते रहे हैं। उसके निर्णय भी कभी-कभी पक्षपातपूर्ण होने हैं और प्रतिपक्षी दलों के सदस्यों को अनेक बार अध्यक्ष की आज्ञा का उल्लंघन करते हुए भी देखा गया है।

सच्चाई यह है कि अध्यक्ष सदन का सेवक है। उसे राजनीतिक विवादों में नहीं उलझना चाहिए। डॉ. रणजीत सिंह दरड़ा के अनुसार, "अध्यक्ष सदन की स्वतन्त्रता एवं गरिमा के प्रतीक

¹ नयी दुनिया, 22 नवम्बर, 1972।

होते हैं, वे सदन के अधिकारों एवं सुविधाओं के संरक्षक होते हैं, अतः उन्हें सदन के किसी एक वर्ग का संरक्षण नहीं करना चाहिए.....विधानमण्डल के अध्यक्ष को स्वयं को सदन से ऊपर समझने की भूल नहीं करनी चाहिए।”¹

हाऊस ऑफ कॉमन्स में यह प्रथा है कि अध्यक्ष को, जब-जब भी सदन उठता है, तब-तब ही सदन से स्थगन की मजूरी लेनी पड़ती है। भारत में जब इस सम्बन्ध में कानून और नियम बनाये गये थे तो इस विश्वास के साथ यह अधिकार सदन के अध्यक्ष को दे दिये गये थे कि वह सदन के नेता और सम्बन्धित सचिवों के साथ सम्पर्क रखकर सदन की इच्छा-अभिलाषाओं के अनुसार ही कार्यवाही करेगा। अब, जबकि पंजाब, पंजाब और तमिलनाडु में अध्यक्षों ने अपने पद का दुरुपयोग किया है, यह प्रश्न उठता है कि क्या सम्बन्धित नियम में संशोधन करके यह व्यवस्था कर दी जाय कि प्रत्येक अध्यक्ष को सदन के समक्ष यह प्रस्ताव रखना होगा कि सदन अमुक तिथि और समय तक स्थगित कर दिया जाये और उसे सदन से ही निर्णय का पालन करवाना होगा। दुर्गादास के शब्दों में, “इसमें अध्यक्ष द्वारा अपनी इच्छानुसार या राजनीतिक उद्देश्यों से कार्य किये जाने पर अंकुश लग जायेगा।”²

राज्य-विधानमण्डल की शक्तियाँ एवं कार्य (Powers and Functions of the State Legislature)

विधानमण्डल राज्य का विधायिका अंग है, इसका मुख्य कार्य विधि-निर्माण है और विधि-निर्माण में दोनों सदन (अथवा जहाँ एक सदन है वहाँ केवल विधानसभा) भाग लेते हैं। राज्य विधानमण्डल के प्रमुख कार्य इस प्रकार हैं :

(1) **विधायी शक्तियाँ**—राज्य-विधानमण्डल राज्य-सूची तथा समवर्ती-सूची के विषयों पर कानूनों का निर्माण करता है। राज्य का विधानमण्डल किन्हीं भी परिस्थितियों में संघ-सूची के किसी भी विषय पर विधि-निर्माण नहीं कर सकता। राज्य विधानमण्डल को समवर्ती-सूची में दिये गये विषयों पर कानून बनाने का अधिकार इस शर्त पर प्राप्त है कि वह संसदीय विधि के प्रतिकूल न हो। राज्य-सूची के सभी विषयों पर राज्य-विधानमण्डल कानून बना सकता है। परन्तु इस क्षेत्र में भी उसकी कानून निर्माण-शक्ति पर कतिपय प्रतिबन्ध हैं; जैसे (i) सकटकाल की घोषणा के समय संसद राज्य-सूची के सभी विषयों पर कानून बना सकती है। (ii) यदि राज्यसभा दो-तिहाई बहुमत से राज्य-सूची के किसी विषय पर राष्ट्रीय हित में संसद को कानून बनाने का सुझाव एक प्रस्ताव द्वारा पारित करके दे तो राज्य-सूची के विषयों पर भी केन्द्रीय संसद कानून बना सकती है। (iii) कतिपय ऐसे विषय हैं जिन पर विधि-निर्माण करने से पूर्व राज्यपाल की स्वीकृति आवश्यक है। (iv) कुछ विधेयक राज्य-विधानमण्डल में प्रस्तावित किये जाने के पूर्व उन पर राष्ट्रपति की स्वीकृति आवश्यक है।

साधारण विधेयक विधानमण्डल के किसी भी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं किन्तु घन विधेयक केवल निम्न सदन में ही रखे जाते हैं। विधानमण्डल के दोनों सदनों द्वारा पारित हो जाने पर विधेयक राज्यपाल की स्वीकृति हेतु भेजा जाता है। राज्यपाल के हस्ताक्षर होने के बाद ही कोई विधेयक कानून बनता है।

(2) **कार्यपालिका शक्तियाँ**—राज्य का मन्त्रिमण्डल विधानसभा के ही प्रति उत्तरदायी है। विधानसभा अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर मन्त्रिमण्डल को अदस्थ कर सकती है।

¹ दरड़ा, रणजीतसिंह : भारतीय संविधान : स्वरूप एवं व्यवहार, 1973, पृ. 238।

² दुर्गादाम नयी दुनियाँ, 22 नवम्बर, 1971, पृ. 4।

विधान-परिषद मन्त्रियों से केवल प्रश्न और पूरक प्रश्न पूछ सकती है। मन्त्रिपरिषद का विधान-सभा में बहुमत है या नहीं, इनका निर्णय विधानसभा की बैठक में उसके सदस्यों द्वारा ही किया जा सकता है। विधानसभा 'कामरोको प्रस्ताव', 'निन्दा प्रस्ताव', 'अविश्वास प्रस्ताव' और 'प्रश्न' पूछकर मन्त्रिपरिषद पर नियन्त्रण रखती है।

(3) वित्तीय शक्तियाँ—राज्य के बजट को विधानमण्डल द्वारा ही स्वीकृति प्रदान की जाती है। वित्त मामले में विधानसभा की शक्तियाँ विधान परिषद से भी अधिक हैं। वस्तुतः अनुदान की माँगों पर मतदान का अधिकार विधानसभा को ही होता है। बजट में निहित राशियों में वह कमी कर सकती है, लगाये जाने वाले करो में छूट दे सकती है। किन्तु, यदि ये परिवर्तन मन्त्रिमण्डल की इच्छा के विरोध में किये जाते हैं तो इसका अर्थ मन्त्रिमण्डल के प्रति अविश्वास होगा तथा उसे त्यागपत्र देना पड़ेगा।

(4) अन्य कृत्य—विधानसभा राष्ट्रपति के निर्वाचन में भाग लेती है।¹ सविधान के कतिपय प्रावधानों में सशोधन के लिए भी विधानसभा के सहयोग की आवश्यकता पड़ती है। यदि राज्य में विधान परिषद है तो उसके एक-तिहाई सदस्यों का निर्वाचन विधानसभा करती है। विधानसभा तथा विधान परिषद की शक्तियों की तुलना (Comparison between the Assembly and the Council)

विधानमण्डल में द्वितीय सदन की आवश्यकता के सम्बन्ध में विचारक सर हेनरी मेन ने अपने विचार इस प्रकार व्यक्त किये हैं कि "Any kind of second chamber is better than none" वस्तुतः द्वितीय सदन एक पुनरीक्षण संस्था है। सविधान द्वारा विधानसभा को विधान परिषद के निर्माण एवं समाप्ति हेतु केन्द्रीय सदन से सिफारिश करने का अधिकार है परन्तु जिन-जिन राज्यों में द्वितीय सदन है वहाँ वे उपयोगी सिद्ध हुए हैं। इसका विशेष कारण यह है कि इस सदन को प्रदेश के सभी विषयों के विशेषज्ञों एवं विद्वानों का प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है जबकि विधानसभा के सदस्य क्षेत्रीय प्रतिनिधित्व के आधार पर आम जनता द्वारा सीधे निर्वाचित होते हैं।²

यदि विधानसभा और विधान परिषद की शक्तियों का तुलनात्मक विवेचन किया जाये तो यह प्रकट होता है कि विधान परिषद एक आलंकारिक सदन है—

(1) साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में—साधारण विधेयक विधानमण्डल के किसी भी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं। साधारण विधेयक दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत होने चाहिए। यदि विधानसभा द्वारा कोई विधेयक पारित होने के बाद विधान परिषद द्वारा उसे अस्वीकृत कर दिया जाता है या परिषद के समक्ष विधेयक रखे जाने की तिथि से तीन माह बाद तक विधेयक पारित नहीं किया जाता या विधान परिषद ऐसे सशोधन पेश करे जिन्हें विधानसभा स्वीकार न करे, तो विधानसभा उस विधेयक को पुनः पारित करके परिषद को भेजती है यदि परिषद पुनः उसको अस्वीकार करे, ऐसे सशोधन प्रस्तुत करे जो विधानसभा को स्वीकृत न हो तथा यदि इस बीच एक माह का समय व्यतीत हो जाये, तो विधेयक (विधान परिषद की अस्वीकृति के बाद भी) दोनों सदनों द्वारा पारित माना जायेगा। इस प्रकार विधान परिषद चार माह की देरी कर सकती है, विधेयक को रोक नहीं सकती।³

(2) कार्यपालिका पर नियन्त्रण के सम्बन्ध में—विधानसभा ही कार्यपालिका को अपदस्थ

¹ भारतीय संविधान, अनुच्छेद 54।

² शकधर, श्यामलाल : संविधान और संसद, पृ. 428।

³ भारतीय संविधान, अनुच्छेद 197।

कर सकती है। राज्य के मन्त्रीगण विधान परिषद के प्रति उत्तरदायी नहीं हैं। विधान परिषद केवल प्रश्न पूछ सकती है तथा मन्त्रिपरिषद की आलोचना कर सकती है।¹

(3) वित्तीय मामलों के सम्बन्ध में—वित्त विधेयक केवल विधानसभा में ही रखे जा सकते हैं। विधानसभा द्वारा पारित होने पर वित्त विधेयक विधान परिषद को भेजा जाता है। विधान परिषद 14 दिन के भीतर विधेयक वापस करती है।² परिषद द्वारा सुझाये गये सशोधनों को स्वीकार या अस्वीकार करना विधानसभा की इच्छा पर निर्भर करता है। यदि 14 दिन के भीतर परिषद वित्त विधेयक को नहीं लौटाती है, तब भी वह दोनों सदनों द्वारा पारित माना जायेगा।

प्रो. पायली के अनुसार, “इस प्रकार विधान परिषद को केवल ‘निलम्बन का निषेधाधिकार’ (Suspensory Veto Power) ही प्राप्त है। साधारण विधेयकों को परिषद तीन मास तथा वित्त विधेयकों को एक मास के लिए रोक सकती है। इन उपबन्धों द्वारा विधानसभा का सर्वोपरि होना स्पष्ट हो जाता है।³ यही नहीं विधानसभा परिषद को मिटा भी सकती है।

राज्य विधानमण्डलों की शक्तियों पर प्रतिबन्ध (Restrictions on the Power of the State Legislatures)

सविधान के अनुसार राज्य-विधानमण्डलों की शक्तियों पर निम्नलिखित प्रतिबन्ध लगाये गये हैं :

(1) कतिपय ऐसे विषय हैं जिन्हें राज्य-सूची में समाविष्ट किया गया है परन्तु उन पर राज्यों के विधानमण्डल उस समय तक कानूनों का निर्माण नहीं कर सकते जब तक कि उन पर भारत के राष्ट्रपति की पूर्ण अनुमति प्राप्त न हो जाय।

(2) कतिपय ऐसे विषय हैं जिन पर राज्य विधानमण्डल कानूनों का निर्माण कर सकता है, परन्तु उन्हें राज्य का राज्यपाल राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेजना है।⁴

(3) सफटकालीन अवसरो पर संघीय संसद राज्य-सूची के सभी विषयों पर कानून बना सकती है।

(4) समवर्ती सूची के विषयों पर राज्य-विधानमण्डल कानून बना सकता है परन्तु यदि वह सदन के किसी भी कानून के विरोध में है तो ऐसी स्थिति में सदन द्वारा निर्मित कानून ही मान्य रहेगा।

(5) यदि किन्हीं कारणों से राज्य का शासन सविधान के अनुसार नहीं चलाया जा सकता है तो राष्ट्रपति राज्य-विधानसभा भी भंग कर सकते हैं ताकि नये चुनावों की व्यवस्था की जा सके।

(6) राज्यसभा दो-तिहाई बहुमत से एक प्रस्ताव पारित करके राज्य-सूची के किसी भी विषय को केन्द्रीय संसद को सौंप सकती है। ऐसे विषय पर केन्द्रीय संसद एक वर्ष तक कानूनों का निर्माण कर सकती है और इस अवधि में वृद्धि की जा सकती है।

कानून-निर्माण की प्रक्रिया (LAW-MAKING PROCEDURE)

साधारण विधेयकों के सम्बन्ध में—साधारण विधेयक मन्त्रिपरिषद के किसी सदस्य या विधानमण्डल के किसी भी सदस्य द्वारा विधानमण्डल के किसी भी सदन में रखे जा सकते हैं।

¹ दरेडा, रणजीतसिंह - भारतीय सविधान : स्वरूप एवं व्यवहार, 1972, पृ. 239।

² भारतीय संविधान, अनुच्छेद 198।

³ पायली भारतीय सविधान, 1975, पृ. 237।

⁴ भारतीय संविधान, अनुच्छेद 201।

यदि विधेयक मन्त्रिपरिषद् के किसी सदस्य द्वारा रखा जाता है तो इसे 'सरकारी विधेयक' (Public bill) और यदि राज्य विधानमण्डल के किसी अन्य सदस्य द्वारा रखा जाता है तो इसे 'निजी सदस्य विधेयक' (Private member's bill) कहा जाता है। राज्य विधानमण्डल को भी कानून निर्माण के लिए लगभग वैसे ही प्रक्रिया अपनानी होती है, जैसी प्रक्रिया संसद के द्वारा अपनायी जाती है। ऐसे विधेयको को कानून का रूप ग्रहण करने के लिए निम्नलिखित अवस्थाओं में गुजरना होता है :

(1) विधेयकों की प्रस्तुति तथा प्रथम वाचन—सरकारी विधेयको के लिए कोई पूर्व सूचना (Notice) देने की आवश्यकता नहीं है परन्तु निजी सदस्य विधेयको के लिए एक महीने की पूर्व सूचना जरूरी है। सरकारी विधेयक साधारणतया सरकारी गजट में छाप दिया जाता है और इस पर किसी भी समय आवश्यकता के अनुसार विचार किया जा सकता है। निजी सदस्य विधेयक को प्रस्तुत करने के लिए तारीख निश्चित कर दी जाती है। निश्चित तिथि को विधेयक पेश करने वाला सदस्य अपने स्थान पर खड़ा होकर उस विधेयक को पेश करने के लिए सदन से आज्ञा मांगता है और इसके बाद विधेयक के शीर्षक को पढ़ता है। यदि विधेयक बहुत महत्वपूर्ण होता है तो विधेयक पेश करने वाला सदस्य विधेयक पर एक संक्षिप्त भाषण भी दे सकता है। यदि उस सदन में उपस्थित और मतदान में भाग लेने वाले सदस्य बहुमत से विधेयक का समर्थन करते हैं, तो विधेयक सरकारी गजट में छाप दिया जाता है। यही विधेयक का प्रथम वाचन समझा जाता है।

(2) द्वितीय वाचन—प्रथम वाचन के बाद विधेयक प्रस्तावित करने वाला सदस्य प्रस्ताव रखता है कि उसके विधेयक का द्वितीय वाचन किया जाय। इस अवस्था में विधेयक के सामान्य सिद्धान्तों पर ही वाद-विवाद होता है, उसकी एक-एक धारा पर बहस नहीं होती है। जब इस प्रकार के वाद-विवाद के बाद कोई विधेयक पारित हो जाता है, तो उसे 'प्रवर समिति' (Select Committee) के पास भेज दिया जाता है।

(3) प्रवर समिति अवस्था—दूसरे वाचन के बाद विवादपूर्ण विधेयको को प्रवर समिति के पास भेज दिया जाता है। इसमें विधानमण्डल के 25 से 30 तक सदस्य होते हैं। इस अवस्था में विधेयक की प्रत्येक धारा पर गहरा विचार किया जाता है। अनेक प्रकार के सुझाव इस अवस्था में रखे जाते हैं और अन्त में एक प्रतिवेदन तैयार किया जाता है। इस प्रतिवेदन को सदन के सम्मुख पेश किया जाता है।

(4) प्रतिवेदन (Report) अवस्था—प्रवर समिति द्वारा प्रस्तुत किये गये प्रतिवेदन पर सदन के द्वारा विचार किया जाता है। इस अवस्था में सदन के सदस्यों को भी अपने संशोधन और सुझाव प्रस्तुत करने का अधिकार होता है। समिति द्वारा रखे गये प्रत्येक सुझाव पर सदन में मतदान होता है। यदि कोई सुझाव पास न हो तो मूल धारा पर मतदान लिया जाता है। इस तरह विधेयक की प्रत्येक धारा पर विचार और वाद-विवाद करके उसे स्वीकार किया जाता है। विधि-निर्माण की समस्त प्रक्रिया में यह अवस्था सबसे अधिक महत्वपूर्ण होती है।

(5) तृतीय वाचन—प्रतिवेदन अवस्था की समाप्ति के कुछ समय बाद उसका तृतीय वाचन प्रारम्भ होता है। इस अवस्था में विधेयक के साधारण सिद्धान्तों पर फिर से बहस की जाती है और विधेयक में भाषा सम्बन्धी सुधार किये जाते हैं। इस अवस्था में विधेयक की धाराओं में कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकता, या तो सम्पूर्ण विधेयक को स्वीकार कर लिया जाता है या अस्वीकार। इसके बाद मतदान में भाग लेने वाले सदस्यों के बहुमत द्वारा अस्वीकृत होने पर इसे सदन द्वारा स्वीकृत समझा जाता है।

विधेयक दूसरे सदन में—एक सदन द्वारा विधेयक स्वीकार कर लिये जाने पर, जिन राज्यों में विधानमण्डल का एक ही सदन है, वहाँ विधेयक राज्यपाल के पास भेज दिया जाता है और

जिन राज्यों में विधानमण्डल के दो सदन हैं, वहाँ विधेयक दूसरे सदन में भेज दिया जाता है। द्वितीय सदन में भी विधेयक को उन्हीं अवस्थाओं से होकर गुजरना पड़ता है, जिन अवस्थाओं में होकर विधेयक प्रथम सदन में गुजरा था। यदि विधेयक विधानसभा द्वारा पारित होने के पश्चात् विधानपरिषद द्वारा अस्वीकृत कर दिया जाता है या परिषद तीन महीने तक विधेयक पर विचार पूरा नहीं कर पाती या परिषद विधेयक में ऐम् सशोधन करती है जो विधानसभा को स्वीकार नहीं होते, तो विधानसभा उस विधेयक को पुनः स्वीकृत करके परिषद के पास भेजती है। तब यदि परिषद पुनः विधेयक अस्वीकृत कर देती है अथवा दुबारा विधेयक पाम नहीं करती या परिषद विधेयक में पुनः संशोधन करती है जो विधानसभा को स्वीकार्य नहीं होते तो विधेयक विधान परिषद द्वारा पारित किये जाने के बिना ही दोनों सदनों द्वारा पाम हुआ समझ लिया जाता है।

राज्यपाल की स्वीकृति—विधेयक दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत होने पर राज्यपाल की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है। राज्यपाल या तो उस विधेयक पर अपनी स्वीकृति दे देता है अथवा कुछ सुझावों सहित विधानमण्डल के पास दुबारा भेज सकता है। यदि राज्य विधानमण्डल उस विधेयक को राज्यपाल द्वारा सुझाये गये संशोधनों सहित या रहित रूप से दुबारा पास कर देता है तो राज्यपाल को विधेयक पर अपनी स्वीकृति देनी ही होगी। राज्यपाल की स्वीकृति के बाद यह विधेयक कानून बन जायेगा। अनेक बार राज्यपाल कुछ विशेष प्रकार के विधेयकों को राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए भेज देता है, ऐसे विधेयक राष्ट्रपति की स्वीकृति प्राप्त करने के बाद ही कानून बन पाते हैं।

वित्त विधेयक (MONEY BILLS)

वित्त विधेयक पारित करने की प्रक्रिया के सम्बन्ध में कुछ विशेष बातें हैं। संविधान के अन्तर्गत वित्त विधेयक वे होते हैं जिनका सम्बन्ध निम्न बातों से हो :

(1) किसी कर को लागू करने, परिवर्तन करने या व्यवस्थित करने से सम्बन्धित विधेयक।

(2) ऋण लेने, राज्य द्वारा अनुग्रह प्रदान करने अथवा राज्य के किसी आर्थिक कर्तव्य से सम्बन्धित विधेयक।

(3) राज्य की संचित निधि (Consolidated fund) और आकस्मिक निधि (Contingency fund) पर किसी भी रूप में प्रभाव डालने से सम्बन्धित विधेयक।

उपर्युक्त विषयों के अतिरिक्त उन्हें भी वित्त विधेयक समझा जायेगा जिसे विधानसभा का अध्यक्ष वित्त विधेयक घोषित कर दे।

जहाँ तक विधेयकों की प्रक्रिया का सम्बन्ध है, वे केवल विधानसभा में ही प्रस्तुत किये जा सकते हैं और विधानपरिषद को वित्त विधेयकों के सम्बन्ध में लगभग वे ही अधिकार प्राप्त हैं जो राज्यसभा को केन्द्रीय वित्त विधेयकों के सम्बन्ध में हैं। विधानसभा द्वारा पारित वित्त विधेयक विधानपरिषद के पास विचारार्थ भेज दिया जाता है। यदि परिषद उस विधेयक को प्राप्ति की तिथि से चौदह दिन बाद तक न लौटावे, तो वह विधेयक दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत समझा जायेगा। यदि परिषद चौदह दिन की अवधि में विधेयक को अपने संशोधन सहित लौटा भी दे, तो इन संशोधनों को स्वीकार या अस्वीकार करना विधानसभा पर निर्भर करता है। विधानसभा इन संशोधनों के साथ या इन संशोधनों के बिना, जिस रूप में भी विधेयक को राज्यपाल के पास भेजना चाहे, भेज सकती है और राज्यपाल की स्वीकृति से यह विधेयक कानून का रूप ग्रहण कर लेता है।

भारत में राज्य विधानसभाओं के विघटन की राजनीति

(POLITICS OF THE DISSOLUTION OF THE STATE ASSEMBLIES)

नौ राज्यों की विधानसभाओं का विघटन (1977)

मार्च 1977 में लोकसभा चुनाव में भारी विजय प्राप्त करने के बाद कांग्रेसी सरकारों वाले राज्यों की विधानसभाओं को भंग करने का निर्णय केन्द्र की जनता पार्टी सरकार ने लिया था। सर्वोच्च न्यायालय ने तब जनता पार्टी सरकार के निर्णय को सविधान सम्मत करार दिया था।

18 अप्रैल, 1977 को तात्कालिक जनता पार्टी गृहमन्त्री चरणसिंह ने नौ राज्यों—उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, राजस्थान विहार, उड़ीसा और पश्चिम बंगाल—के मुख्यमन्त्रियों को सलाह दी कि वे सम्बद्ध विधानसभाओं को भंग करने के लिए राज्यपालों को परामर्श दे और तत्काल चुनाव कराये। मुख्यमन्त्री ने विधानसभा चुनाव कराने के पीछे मुख्य तर्क यह दिया कि इन नौ राज्यों के मतदाताओं ने लोकसभा चुनाव में कांग्रेस को पूरी तरह अस्वीकार कर दिया है। लोकसभा का चुनाव मात्र चुनाव न होकर एक क्रान्ति थी। राज्यों की कांग्रेसी सरकारें जनता की सच्ची प्रतिनिधि नहीं रही। राज्यों के कांग्रेसी मुख्यमन्त्रियों ने केन्द्रीय सरकार की इस सलाह को सविधान और लोकतन्त्रीय परम्पराओं के पूर्णतया विरुद्ध बताया। चार कांग्रेसी राज्यों की ओर से सर्वोच्च न्यायालय में एक याचिका दर्ज की गयी जिसमें यह आरोप लगाया गया कि गृहमन्त्री ने इन राज्यों में कानून व्यवस्था विगड़ने का जो तर्क दिया है, वह सही नहीं है और क्योंकि यह मामला राज्यों और केन्द्र के विवाद का है, इसलिए सर्वोच्च न्यायालय को ही यह सब फैसला करना चाहिए कि केन्द्रीय सरकार को सविधान के अनुच्छेद 356 का इस्तेमाल करना चाहिए या नहीं।

केन्द्र में जनता पार्टी की सरकार थी और इन राज्यों में कांग्रेस की सरकारें। राज्य-सरकारों का तर्क था—(1) गृहमन्त्री की सलाह परोक्ष रूप से धमकी है, (2) यदि मुख्यमन्त्री सलाह नहीं मानते हैं तो विधानसभाओं को भंग कर दिया जायेगा, (3) भारत एक संघीय राज्य है जिसमें केन्द्र और राज्य दोनों अपने-अपने निश्चित क्षेत्रों में काम चलाने में पूरी तरह सक्षम हैं। यह तर्क सही नहीं है कि अगर केन्द्रीय सरकार के लिए चुनाव होता है तो राज्यों में भी होना चाहिए। संसदीय चुनाव विधानसभा के चुनाव में सामने आने वाले मामलों से भिन्न मुद्दों पर लड़े गये। एक ही साथ केन्द्र और राज्यों में लड़े गये चुनाव के परिणाम अलग हो सकते हैं। जनता पार्टी वाली केन्द्रीय सरकार का तर्क था कि नौ राज्यों में कांग्रेसी सरकारों द्वारा सत्ता में रहने का अधिकार उभी समय समाप्त हो गया जबकि लोकसभा चुनाव में इन राज्यों में करीब-करीब कांग्रेस का पूरा-पूरा सफाया हो गया। केन्द्रीय सरकार चाहती थी कि ये सरकारें जनता से पुनः शासनादेश प्राप्त करें।

सर्वोच्च न्यायालय ने दोनों पक्षों को सुनने के बाद यह निर्णय दिया कि केन्द्रीय सरकार अनुच्छेद 356 का इस्तेमाल करने में स्वतन्त्र है। तदुपरान्त केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल ने राष्ट्रपति से सिफारिश की कि नौ राज्यों में विधानसभाएँ भंग कर दी जायें, और अल्पकाल के लिए राष्ट्रपति शासन लागू किया जाये। थोड़ी आनाकानी के पश्चात् राष्ट्रपति ने मन्त्रिमण्डल की सलाह मान ली।

नौ राज्यों की विधानसभाओं का विघटन (1980)

फरवरी 1980 में लोकसभा चुनाव में भारी विजय प्राप्त करने के बाद गैर-कांग्रेसी सरकारों वाले राज्यों की विधानसभाओं को भंग करने का निर्णय केन्द्र की कांग्रेस (इ) सरकार ने लिया। इस बार उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, राजस्थान, विहार, पंजाब तमिलनाडु, उड़ीसा, गुजरात तथा महाराष्ट्र की विधानसभाएँ भंग की गयीं।

विघटन के आदेश का औचित्य सिद्ध करते हुए केन्द्रीय कानून मन्त्री शिवशंकर ने निम्न-लिखित तर्क दिये हैं : (1) यह कदम इसलिए उठाना पड़ा क्योंकि इन राज्य सरकारों ने केन्द्र के साथ जान-बूझकर सहयोग न करने का रुख अपना लिया था। (2) लोकसभा ने अनुसूचित और अनुसूचित आदिम जातियों के लिए लोकसभा और विधानसभाओं में आरक्षण की अवधि 10 साल और बढ़ा देने का विधेयक पास किया था, उसकी संपुष्टि में विलम्ब करके इन राज्यों ने इस सन्देह का मौका दिया कि वे आगे भी सरकार के किसी प्रगतिशील कदम को अवरुद्ध कर सकते हैं। (3) इन राज्यों में कानून और व्यवस्था दिन-प्रतिदिन बिगड़ती जा रही थी और प्रशासन ढीला पड़ता जा रहा था। (4) इन राज्य सरकारों ने जनवरी 1980 के लोकसभा चुनावों में जनता का विश्वास खो दिया था।

इन तर्कों के बावजूद यह मानकर चलना चाहिए कि विघटन का मुख्य आधार इन राज्यों में इन्दिरा कांग्रेस की बहुमत की प्राप्ति और दूसरी तरफ गैर-कांग्रेसी पार्टियों द्वारा जनता का विश्वास खो देना है। सन् 1977 में जनता पार्टी ने विघटन के लिए इसी आधार का इस्तेमाल करके खुद एक गलत नज़ीर प्रस्तुत की। बाद में जब इन्दिरा कांग्रेस ने इसी आधार या अस्त्र का इस्तेमाल अपनी स्थिति को सुधारने के लिए किया है तो वह एक दूसरी गलती है। प्रसन्नता का विषय है कि इस प्रसंग में 1989 में केन्द्र में जनता दल की सरकार बन जाने पर 1977 और 1980 को दोहराया नहीं गया।

निष्कर्ष—राज्य विधानसभाओं की शक्ति, स्थिति और सम्मान का दिन-प्रतिदिन ह्रास होता जा रहा है। विधानसभाएँ हाथ उठाने वाली की संभाएँ बनकर रह गयी हैं। अधिकतर राज्यों में विधानसभा के सत्र सवैधानिक आवश्यकता को पूरा करने के लिए बुलाये जाते हैं। विधानपरिषदों के रिक्त स्थान वर्षों से भरे नहीं जाते हैं। आन्ध्र प्रदेश, उत्तर प्रदेश व बिहार में वर्षों से स्थायित्व संस्थाओं के चुनाव नहीं हुए हैं। विधानसभाओं में वाद-विवाद का स्तर लगातार गिरता जा रहा है। अधिकतर विधायक पार्टी नेताओं को खुश करने में अथवा सदन में हड़दंग उत्पन्न करने में लगे रहते हैं। विधायक सदन में बैठने और वाद-विवाद में भाग लेने के बजाय सदन के बाहर राजनीति करते रहते हैं। सदनों में उपस्थिति नगण्य रहती है। अधिकांश विधायक लोगों के काम निकलवाने, स्थानान्तरण करवाने, सिफारिश करने आदि 'मध्यस्थ' (दलाली) की भूमिका अदा करने में ज्यादा दिलचस्पी लेने लगे हैं। ऐसे विधायकों की संख्या भी बढ़ती जा रही है जिन पर किसी न किसी प्रकार के फौजदारी अपराध में लिप्त होने के कारण मुकदमे चल रहे हैं।

R. K
Dorand Singh
Emerging Trends

Dorand Singh
22/8

30

भारत में राज्यों की राजनीति : उभरती प्रवृत्तियाँ

[STATE POLITICS IN INDIA : EMERGING TRENDS]

राज्य राजनीति का महत्व (Importance of State Politics)

भारतीय संविधान द्वारा अपनायी गयी संघात्मक व्यवस्था के अन्तर्गत राजनीति के तीन स्तर हैं . राष्ट्रीय राजनीति, राज्य राजनीति और स्थानीय राजनीति। इनमें राष्ट्रीय राजनीति आधुनिकतावादी तत्त्वों का प्रतिनिधित्व करती है और स्थानीय राजनीति परम्परावादी तत्त्वों का; लेकिन राज्य राजनीति में आधुनिकतावादी और परम्परागत दोनों ही प्रकार के तत्त्व देखे जा सकते हैं; वस्तुतः यह इन दोनों का समन्वय है। इस प्रकार भारत की संघात्मक व्यवस्था में राज्य वे महत्वपूर्ण कड़ियाँ हैं जिनके द्वारा गाँव, नगर और शहर की राजनीति को राष्ट्रीय राजनीतिक व्यवस्था के साथ जोड़ने का कार्य किया जाता है।

भारत की संघात्मक व्यवस्था में राज्य राजनीति का अपना विशेष महत्व है। भारतीय लोकतन्त्र की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि हम अपने विकास कार्यक्रमों (सामाजिक, आर्थिक न्याय से सम्बद्ध कार्यक्रमों) को किस गति से क्रियान्वित कर पाते हैं और संविधान द्वारा सभी प्रकार के विकास कार्यक्रमों से सम्बन्धित शक्तियाँ राज्यों को ही प्रदान की गयी हैं। भूमि सुधार कानून हो या शिक्षा में परिवर्तन लाने का कोई कार्यक्रम; परिवार नियोजन हो या मद्य निषेध; कुटीर उद्योगों को बढ़ावा देना हो या व्यापक सिंचाई सुविधाओं की व्यवस्था करना हो; व्यवहार में इन सभी कार्यों को राज्य सरकारों द्वारा ही किया जा सकता है। जनसाधारण की दिन-प्रतिदिन की समस्याओं का समाधान राज्य सरकारों द्वारा ही किया जा सकता है, केन्द्रीय सरकार द्वारा नहीं, इसी कारण जनसाधारण की ससद और केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल की अपेक्षा विधान-सभा और मन्त्रिमण्डल में ही अधिक रुचि होती है। वस्तुतः राज्य राष्ट्रीय राजनीति की आधार-शिलाएँ हैं।

राज्य राजनीति राष्ट्रीय राजनीतिज्ञों के लिए प्रशिक्षण स्थल का भी कार्य करती है और सामान्यतया राज्य राजनीति में सफल उतरने वाले व्यक्ति ही राष्ट्रीय राजनीति में स्थान पाते हैं। वस्तुतः राज्य ही भारतीय राजनीति और लोकतन्त्र के प्रयोग-स्थल हैं और भारतीय लोकतन्त्र की सफलता के लिए राज्य राजनीति को ही मानक बनाना होगा।

भारत की राजनीतिक व्यवस्था में राज्य राजनीति का विशेष महत्व होने पर भी सामान्यतया राज्य राजनीति से सम्बद्ध साहित्य का अभाव ही देखा जाता है। इसका सवप्रमुख कारण यह है कि संघीय व्यवस्था में संघ की इकाइयों को अन्तराष्ट्रीय व्यक्तित्व प्राप्त नहीं होता। इसके अतिरिक्त भारत की संघीय व्यवस्था में तो इकाइयों के अपने अलग संविधान भी नहीं हैं।

और इस कारण भारतीय तथा विदेशी विद्वानों द्वारा राज्य राजनीति पर अपेक्षाकृत कम ध्यान दिया गया। द्वितीय, माइरन वीनर के अनुसार, इसका एक कारण यह हो सकता है कि भारतीय विद्वान इस बात से डरते रहे कि राज्य राजनीति का अध्ययन करने पर उन्हें संकीर्णतावादी घोषित कर दिया जायेगा। तृतीय, लगभग 40 वर्षों के संवैधानिक इतिहास में लगभग 10 वर्ष का समय ही ऐसा रहा है, जिसमें राज्य राजनीति ने अपने स्वतन्त्र अस्तित्व का परिचय दिया। राज्य राजनीति की प्रभावशीलता के ये वर्ष रहे हैं—1964-70 और 1977-79 तथा 1985-90। 1947-64 के नेहरू युग में राजनीति केन्द्रीय राजनीति की अनुगामिनी थी और 1971-77 के वर्षों में तो राज्य राजनीति केन्द्रीय राजनीति और नेतृत्व की दासी मात्र बनकर रह गयी।

वस्तुतः सन् 1960 के दशक के उत्तरार्द्ध में हुई राजनीतिक घटनाओं से इस विषय को और भी अधिक महत्त्व मिलने लगा है। सन् 1967 में जब लगभग 8 राज्यों के चुनाव के दौरान लोगों ने कांग्रेस के अतिरिक्त अन्य दलों को अवसर दिया तो लेखकों, पत्रकारों एवं विद्वानों का ध्यान विशेष रूप से राज्यों की राजनीति की ओर गया। राज्यों में उत्पन्न हुई दलीय व्यवस्था के अतिरिक्त वहाँ के सामाजिक आधार तथा सफलताओं और विफलताओं के कारणों का विश्लेषण किया जाने लगा। यह बात स्पष्ट होकर सामने आने लगी कि एक ही साविधानिक ढाँचे और समस्त भारत की राजनीति का भाग होते हुए भी विभिन्न राज्यों की प्रक्रिया एकसमान नहीं है, क्योंकि राजनीतिक प्रक्रिया केवल कानूनी तथा साविधानिक समस्याओं तक ही सीमित नहीं होती। औपचारिक एवं अनौपचारिक दोनों ही व्यवस्थाएँ ऐतिहासिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तथा आर्थिक आधारों के सन्दर्भ में एक-दूसरे को प्रभावित करती हैं। इसलिए यद्यपि सभी राज्य एक ही संविधान के अनुसार शासित हैं फिर भी उनकी राजनीति परस्पर मम्बद्ध तथा उनके सामाजिक मूल्यों में भिन्नता है। इसी प्रकार उनके राजनीतिक लक्ष्यों तथा विचारों में भी अन्तर है। कई बार बिल्कुल पड़ोसी राज्यों की नीतियों, विचारों और घटनाओं में भी बहुत अन्तर स्पष्ट दिखाई देते हैं।

राज्य राजनीति के निर्धारक तत्त्व (Determinants of State Politics)

भारत की राज्य राजनीति के विभिन्न रूप रहे हैं। कभी यह राष्ट्रीय राजनीति की अनुगामिनी रही तो कभी राष्ट्रीय राजनीति को निर्देशित करने वाली शक्ति। इसके अतिरिक्त अलग-अलग राज्यों की राजनीति में भी भेद रहे हैं। वस्तुतः यह स्थिति राजनीति के निर्धारक तत्त्वों में समय-समय पर परिवर्तन होने के कारण ही देखी गयी। राज्य राजनीति के निर्धारक तत्त्वों का उल्लेख निम्न प्रकार से किया जा सकता है :

(1) संवैधानिक तत्त्व—संविधान द्वारा जिस संघात्मक व्यवस्था की स्थापना की गयी है उसमें केन्द्रीय सरकार को राज्यों की अपेक्षा उच्च और राज्यों पर नियन्त्रण की स्थिति प्राप्त है। इसलिए जब तक कोई विशेष राजनीतिक तत्त्व न हो; राज्य राजनीति का केन्द्रीय शासन और राजनीति से प्रभावित होना नितान्त स्वाभाविक है। केन्द्रीय शासन द्वारा अनेक बातों के आधार पर राज्य राजनीति को प्रभावित किया जा सकता है, यथा, राज्यपाल का पद, राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करना, राज्य को वित्तीय सहायता, मुख्यमन्त्री और अन्य मन्त्रियों के विरुद्ध जांच आयोग की स्थापना आदि।

(2) राजनीतिक तत्त्व—राज्य राजनीति को प्रभावित करने वाले सर्वाधिक प्रमुख तत्त्व निश्चित रूप से राजनीतिक ही हैं। वस्तुतः राजनीतिक तत्त्व के अन्तर्गत अनेक बातें आती हैं।

(i) केन्द्रीय नेतृत्व, प्रमुखतया प्रधानमन्त्री का व्यक्तित्व—केन्द्रीय नेतृत्व और प्रधानमन्त्री का व्यक्तित्व राज्यों की राजनीति को बहुत अधिक सीमा तक प्रभावित करता है। यदि केन्द्रीय नेतृत्व शक्तिशाली और प्रधानमन्त्री का व्यक्तित्व प्रभावशाली है तो राज्यों की राजनीति दबी

रहेगी। पं. नेहरू के करिश्मावादी नेतृत्व के कारण ही नेहरू काल में राज्य राजनीति केन्द्रीय राजनीति की अनुगामीनी रही, लेकिन 1964-70 के वर्षों में प्रधानमन्त्री पदधारी व्यक्ति का व्यक्तित्व बहुत अधिक प्रभावशाली नहीं बन-पाया था, अतः राज्य राजनीति केन्द्र से निर्देशित होने के बजाय उसके द्वारा केन्द्रीय राजनीति को दिशा देने की चेष्टा की गयी।

(ii) मुख्यमन्त्री का व्यक्तित्व—एक ही समय में विभिन्न राज्यों की राजनीतिक स्थिति में अन्तर देखा जा सकता है और इसका कारण है मुख्यमन्त्री का व्यक्तित्व जो राज्यों की राजनीति में प्रमुख भूमिका सम्पादित करता है। उदाहरण के लिए, स्वतन्त्रता प्राप्ति के उपरान्त डॉ. बी. सी. राय के नेतृत्व में प. वंगाल और गोविन्द वल्लभ पन्त के नेतृत्व में उत्तर प्रदेश की जो महत्त्वपूर्ण स्थिति थी, वह उनके समकालीन मुख्यमन्त्रियों के अधीन अन्य राज्यों की नहीं थी और राय तथा पन्त के मुख्यमन्त्री न रहने पर प. वंगाल तथा उत्तर प्रदेश की स्थिति में गिरावट आयी। 1980 के बाद में ज्योति बसु, एम. जी. रामचन्द्रन, एन. टी. रामाराव, हेगड़े, डॉ. फारूख अब्दुल्ला आदि की गणना अधिक प्रभावी मुख्यमन्त्रियों के रूप में की जा सकती है। राज्यों में अब तक जो मुख्यमन्त्री रहे, उन्हें तीन श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है शक्तिशाली मुख्यमन्त्री, अपेक्षाकृत कम शक्तिशाली मुख्यमन्त्री और दुर्बल तथा केन्द्रीय सरकार के दूत की भूमिका वाले मुख्यमन्त्री।

(iii) केन्द्र और राज्यों में दलीय स्थिति—केन्द्र और राज्यों की दलीय स्थिति द्वारा राज्य राजनीति को कई प्रकार से प्रभावित किया जाता है। सर्वप्रथम, यह सोचा जाता है कि यदि राज्य में उसी राजनीतिक दल की सरकार हो, जो केन्द्र में सत्ताखंड है तो केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकार के आपसी सम्बन्ध अच्छे रहेंगे। लेकिन ऐसा होना जरूरी नहीं है और अनेक बार इसके विपरीत दलीय स्थिति में भी केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकार के बीच अच्छे सम्बन्ध देखे गये हैं। वस्तुतः केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकार के सम्बन्ध अपनी दलीय संरचना पर कम और प्रधानमन्त्री और मुख्यमन्त्री के आपसी समीकरण पर अधिक निर्भर करते हैं। द्वितीय, यदि केन्द्रीय सरकार को लोकसभा में क्षीण बहुमत ही प्राप्त हो अथवा केन्द्रीय सरकार भी गुटबन्दी से ग्रस्त हो; जैसा कि 1978-79 के वर्षों में देखा गया है तो केन्द्रीय सरकार की राज्य राजनीति को निर्देशित करने की क्षमता सीमित हो जाती है। यदि राज्य में उसी राजनीतिक दल का शासन हो, जिस राजनीतिक दल का केन्द्र में शासन है और मुख्यमन्त्री को दल के केन्द्रीय संगठन में महत्त्वपूर्ण स्थिति प्राप्त हो, तो राज्य राजनीति अपने स्वतन्त्र अस्तित्व का परिचय दे सकती है और उसके द्वारा केन्द्रीय राजनीति को प्रभावित करने की चेष्टा की जा सकती है। तृतीय, राज्य में मिली-जुली सरकार होने पर सामान्यतया उसकी स्थिति एकदलीय सरकार की तुलना में कमजोर होती है और केन्द्र के लिए मिली-जुली सरकार वाले राज्य की राजनीतिक स्थिति को प्रभावित करना सरल होता है। जिस राज्य सरकार को विधानसभा में बहुत कम बहुमत प्राप्त हो या राज्य के शासक दल में अत्यधिक गुटबन्दी के कारण मुख्यमन्त्री की स्थिति असुरक्षित हो, उसे विधानसभा के अन्दर और बाहर निरन्तर चुनौती की स्थिति का सामना करना पड़ रहा हो, उस राज्य सरकार की स्थिति भी मिली-जुली सरकार जैसी ही कमजोर होती है।

(3) सांस्कृतिक-सामाजिक तत्त्व—भारतीय संघ के कुछ राज्य सांस्कृतिक-सामाजिक दृष्टि से विकसित, लेकिन कुछ अन्य बहुत पिछड़े हुए हैं। प. वंगाल, महाराष्ट्र, गुजरात, केरल और तमिलनाडु प्रथम श्रेणी में, लेकिन बिहार, उड़ीसा, राज्यस्थान आदि द्वितीय श्रेणी में आते हैं। स्वाभाविक रूप से केन्द्र द्वारा प्रथम श्रेणी के राज्यों की राजनीति को प्रभावित करने का कार्य सीमित रूप में किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में एक अन्य बात यह है कि भाषा, संस्कृति

आदि की दृष्टि में जिन राज्यों की स्थिति भारत की राष्ट्रीय स्थिति में कुछ भिन्न है, उनके साथ व्यवहार करते समय केन्द्र को विशेष सावधानी बरतनी होती है।

(4) आर्थिक तत्त्व—राज्यों की राजनीति आर्थिक तत्त्वों से भी प्रभावित रहती है। यदि एक राज्य में प्राकृतिक साधनों की बहुलता है, उसका पर्याप्त औद्योगीकरण हो गया है या कृषि सम्पदा के कारण उसके पास पर्याप्त वित्तीय साधन हैं, तो उस राज्य की राजनीति के स्वतन्त्र और स्वस्थ रूप के विकसित होने की आशा की जा सकती है। महाराष्ट्र, पंजाब और प. बंगाल आदि राज्य अपने पर्याप्त वित्तीय साधनों के कारण केन्द्र के प्रति कम निर्भरता की स्थिति रखते हैं, लेकिन मध्य प्रदेश और राजस्थान में स्थिति विपरीत ही है। इस सम्बन्ध में केरल का भी उदाहरण लिया जा सकता है जिसने अपनी विदेशी विनिमय कमाने की क्षमता का केन्द्र के साथ मोल-तोल करने में सफलतापूर्वक प्रयोग किया है।

(5) भौगोलिक तत्त्व—किसी राज्य की भौगोलिक स्थिति भी उसकी राजनीति को प्रभावित करती है। प्रथम, भौगोलिक स्थिति उस राज्य के आर्थिक विकास को और परोक्ष रूप में राज्य राजनीति को प्रभावित करती है। द्वितीय, सीमान्त पर स्थित राज्यों में यदि कभी पृथकतावादी प्रवृत्तियों का उदय होता है तो इसका प्रमुख कारण उसकी भौगोलिक स्थिति हो सकती है। नागालैण्ड और मिजोरम आदि राज्यों की प्रवृत्ति को इसी सन्दर्भ में समझा जा सकता है। इसके अतिरिक्त भारतीय सघ के कुछ राज्य क्षेत्र तथा जनसंख्या की दृष्टि से विशाल तथा विविधताओं से परिपूर्ण हैं, लेकिन दूसरी ओर कुछ राज्य क्षेत्र तथा जनसंख्या की दृष्टि से छोटे और अपेक्षाकृत कम विविधताओं वाले हैं। ऐसे राज्यों की राजनीति में एक-दूसरे में भेद होना नितान्त स्वाभाविक है।

भारत में राज्य राजनीति : सैद्धान्तिक आमुख

(STATE POLITICS IN INDIA THEORETICAL FRAMEWORK)

यद्यपि अब भी अनेक लेखक राज्यों की राजनीति को कुल भारत की राजनीति के केवल एक अंग के रूप में ही प्रस्तुत करते हैं, विशिष्ट ऐतिहासिक, सांस्कृतिक, सामाजिक तथा वैचारिक सन्दर्भ में मूल आधार यह है कि प्रत्येक राज्य का अपना अलग अनुभव रहा है और रहेगा। इस सिद्धान्त को आधार मानते हुए इस विषय के दो आरम्भिक विद्वानों मायरन वीनर (Myron Weiner) तथा इकवाल नारायण ने अध्ययन के लिए एक मुनिश्चित सैद्धान्तिक और तुलनात्मक ढाँचे के विकास के लिए प्रयत्न किये हैं। मायरन वीनर के अनुसार प्रत्येक राज्य एक बड़ी व्यवस्था (भारत) का भाग है परन्तु फिर भी हर एक का अपना निश्चित राजनीतिक अस्तित्व है। इसलिए प्रत्येक राज्य में राजनीतिक प्रक्रिया का विश्लेषण किया जा सकता है तथा इसका (क) उन सामाजिक और आर्थिक परिस्थितियों, जिनमें राजनीति चल रही है, और (ख) सरकार की कार्यक्षमता के साथ सम्बन्ध जोड़ा जा सकता है। यह विधि प्रमुख रूप से 'व्यवस्था विधि' (System approach) पर आधारित है और यह राज्यों के तुलनात्मक अध्ययन को महत्त्व देती है।¹

इकवाल नारायण द्वारा सुझायी गयी विधि भी मूलतः "व्यवस्था विधि" पर ही आधारित है परन्तु इसमें अन्तर यह है कि इसका प्रयोग राजनीतिक विकास के सन्दर्भ में किया गया है जिससे इसमें गति आ गयी है। इकवाल नारायण² ने सबसे पहले एक सैद्धान्तिक आधार के निर्माण की आवश्यकता पर बल दिया है। इस आधार के पाँच तत्त्व सुझाये गये हैं—संस्थागत (Institutional), अवस्थात्मक (Physiological), राजनीति का स्तर (Level of Politics), सामाजिक,

¹ Myron Weiner (ed) *State Politics in India*, (Princeton, 1986), pp 6-9.

² Iqbal Narain, (ed) *State Politics in India* (Meerut, 1976), 2nd edition.

आर्थिक एवं राजनीतिक ढाँचा (Socio-economic and Political structure) और विजिंट वर्गीय ढाँचा (Elite structure)। इस सैद्धान्तिक आधार पर तीन दशाओं वाले ढाँचे का निर्माण किया जा सकता है। ये दशाएँ हैं, सन्दर्भ सम्बन्धी (Contextual), बनावट सम्बन्धी (Structural) एवं क्रिया सम्बन्धी (Operational)। सन्दर्भ, राजनीतिक व्यवस्था की बनावट और विशेष रूप से कार्य को प्रभावित करता है। दूसरी ओर बनावट और विशेष रूप से कार्यशीलता सन्दर्भ को प्रभावित तथा एक सीमा परिवर्तित करती है। निःसन्देह यह परिवर्तन अत्यन्त धीरे, एक-एककर तथा कई बार न दिखायी देने वाला होता है। सन्दर्भ के तत्त्व हैं इतिहास, भूगोल, आन्तरिक ढाँचा आर्थिक विकास का स्तर और दिशा, मानवीय स्रोत, शिक्षा का स्तर और राज्य का शहरीकरण इत्यादि। बनावट स्वाभाविक रूप से, औपचारिक, सांविधानिक और राजनीतिक संस्थाओं, प्रक्रिया तथा प्रशासनिक आधार का सम्मिश्रण है। क्रियाशीलता का सम्बन्ध राजनीति में भाग लेने वालों में भूमिका सम्बन्धी दृष्टिकोण, व्यावहारिक तत्त्व और कार्यप्रणाली में है।

इन दोनों ही प्रणालियों का उपयोग कुछ खामियों के बावजूद राज्य स्तर पर राजनीति के सर्वेक्षण करने तथा उभरते हुए राजनीतिक आकारों और विभिन्न शक्तियों के साथ उनके सम्बन्धों को समझने के लिए किया जा सकता है।

कुल मिलाकर प्रत्येक राज्य की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, वहाँ का विशिष्ट सामाजिक और आर्थिक ढाँचा तथा उस ढाँचे में अपनायी गयी विकास की प्रक्रिया का प्रभाव इत्यादि वहाँ की राजनीतिक प्रक्रिया को अलग आकार प्रदान करते हैं। निःसन्देह यह प्रक्रिया कुल भारत की राजनीतिक, सांविधानिक एवं प्रशासनिक व्यवस्था के अन्तर्गत होने के कारण अनेक प्रकार से समान भी है।

राज्य राजनीति के प्रमुख लक्षण

(SALIENT FEATURES OF STATE POLITICS)

स्वतन्त्र भारत के संवैधानिक इतिहास के विभिन्न कालों में राज्य-राजनीति के अलग-अलग और कुछ सीमा तक एक-दूसरे के विपरीत रूप देखे गये हैं और एक ही समय पर विभिन्न राज्यों की राजनीति के भी अलग-अलग रूप देखे जा सकते हैं। लेकिन फिर भी कुछ ऐसी बातें हैं जिन्हें कम अधिक रूप से सभी समयों पर और लगभग सभी राज्यों की राजनीति में देखा जा सकता है। ये ही राज्य राजनीति की प्रमुख प्रवृत्तियाँ या लक्षण हैं और इनका उल्लेख निम्न रूपों में किया जा सकता है।

(1) परम्परागत और आधुनिकता का समन्वय—सभी राज्यों की राजनीति में धर्म, जाति आदि परम्परागत तत्त्वों तथा वर्ग चेतना और आर्थिक हितों के दबाव आदि आधुनिक तत्त्वों का समन्वय देखा जा सकता है, यद्यपि कुछ राज्यों की राजनीति में परम्परागत तत्त्वों की प्रवर्तना है, कुछ अन्य राज्यों में आधुनिकतावादी तत्त्वों की।

(2) धर्म, जाति, भाषा और क्षेत्रीयता आदि तत्त्वों का अपेक्षाकृत अधिक प्रभाव—राज्य राजनीति राष्ट्रीय राजनीति की तुलना में अधिक परम्परावादी है और धर्म, जाति, भाषा और क्षेत्रीयता आदि तत्त्व राष्ट्रीय राजनीति की तुलना में राज्य राजनीति में अधिक प्रभावशाली हैं। यह तथ्य इस सामान्य प्रवृत्ति के अनुकूल है कि निर्वाचन क्षेत्र जितना छोटा होगा, परम्परावादी तत्त्व उतने ही अधिक प्रभावी होंगे। केरल की राजनीति में धर्म के तत्त्व की बहुत अधिक प्रधानता है, बिहार, हरियाणा आदि राज्यों की राजनीति में जाति अधिक प्रभावशाली है तो तमिलनाडु की राजनीति में क्षेत्रीयता और भाषा के तत्त्वों की प्रवर्तना है।

(3) केन्द्रीय राजनीति की तुलना में अधिक प्रतियोगी दलीय व्यवस्था—केन्द्रीय राजनीति की तुलना में राज्यों की राजनीति में दलीय व्यवस्था सदैव ही अधिक प्रतियोगी रही है। नेहरू काल

में जबकि केन्द्र में कांग्रेस की सत्ता को चुनौती देने की बात भी नहीं सोची जाती थी, कुछ राज्यों में कांग्रेस की स्थिति मजबूत नहीं थी। उदाहरण के लिए, द्वितीय आम चुनाव के बाद केरल में साम्यवादी सरकार का निर्माण हुआ था, मध्य प्रदेश में दो बार कांग्रेस की अल्पमतीय सरकार थी। उड़ीसा में मिली-जुली सरकार का निर्माण हुआ था। राजस्थान में तीन में दो आम चुनावों में कांग्रेस को बहुमत से कुछ कम स्थान प्राप्त हुए थे, आन्ध्र में एक बार कांग्रेस नेतृत्व वाली संयुक्त सरकार थी और एक बार राष्ट्रपति शासन लागू किया गया था। चतुर्थ आम चुनाव में तो जनता ने लगभग आधे राज्यों में विरोधी दलों को शासन करने का अवसर दिया और दलीय प्रतियोगिता बहुत अधिक तीव्र हो गयी। वर्तमान समय में भी केरल, आन्ध्र, असम, मिजोरम, हरियाणा, सिक्किम, कर्नाटक, तमिलनाडु, जम्मू-कश्मीर, प. वंगाल और त्रिपुरा आदि राज्यों में केन्द्र के शासक दल से भिन्न राजनीतिक दलों की सरकारें हैं। मायरेन बीनर के शब्दों में, "राष्ट्रीय राजनीति से जब हम राज्य राजनीति की ओर बढ़ते हैं तो दलीय प्रतियोगिता तीव्र हो जाती है।"¹

(4) राज्य राजनीति का खण्डित (Segmented) स्वरूप—संघ राज्य की एक इकाई और दूसरी इकाई में भेद की स्थिति होना स्वाभाविक है, लेकिन भारतीय संघ के राज्यों का भी खण्डित स्वरूप है। एक ही राज्य के क्षेत्र और दूसरे क्षेत्र में भेद की स्थिति का अनुभव किया जाता है और राज्यों के इस खण्डित स्वरूप तथा संस्कृति ने राज्यों की राजनीति को बहुत अधिक प्रभावित किया है। इस प्रकार के खण्डित स्वरूप के कुछ उदाहरण हैं। आन्ध्र प्रदेश तीन क्षेत्रों में बँटा हुआ है—तटवर्ती आन्ध्र, रायलसीमा और तेलंगाना। केरल के तीन क्षेत्र (ट्रावनकोर, कोचीन और मालाबार) मध्य प्रदेश के चार क्षेत्र (विन्ध्य प्रदेश, मध्य भारत, महाकौशल और भोपाल), महाराष्ट्र के तीन क्षेत्र (पश्चिमी महाराष्ट्र, मराठवाड़ा और विदर्भ) तथा कश्मीर के तीन क्षेत्र (कश्मीर लद्दाख और जम्मू) हैं। उत्तर प्रदेश पश्चिमी उत्तर प्रदेश और पूर्वी उत्तर प्रदेश में बँटा हुआ है। राज्यों के इस खण्डित स्वरूप का एक कारण तो उनका विगत इतिहास है, जैसे एक ही राज्य के कुछ क्षेत्र 1947 के पूर्व ब्रिटिश शासन के अन्तर्गत थे और कुछ देशी रियासतों के रूप में थे। लेकिन इस स्थिति का अधिक प्रमुख कारण तो उनके आर्थिक विकास की अधिक असमान स्थिति और कहीं-कहीं पर तो बहुत अधिक असमान स्थिति है जैसे पूर्वी उत्तर प्रदेश पश्चिमी उत्तर प्रदेश की तुलना में और तेलंगाना आन्ध्र प्रदेश की तुलना में बहुत अधिक पिछड़ा हुआ है। कहीं पर खण्डित स्वरूप को जन्म देने वाले ये दोनों ही तत्त्व विद्यमान हैं। शिक्षा का विकास, यातायात के साधन, नौकरियों की सुविधाएँ तथा व्यापार आदि का विकास भी विभिन्न क्षेत्रों में एक समान नहीं हुआ है। जो क्षेत्र सीधे अंग्रेजी सत्ता के अधीन थे वहाँ एक सुचारु प्रशासनिक व्यवस्था का निर्माण तो हुआ ही, साथ ही सामाजिक, शैक्षिक तथा राजनीतिक सुधार भी हुआ। इसके विपरीत देशी रियासतें राजनीतिक गतिविधियों से दूर थीं।

(5) शासक दल में तीव्र गुटबन्दी—गुटबन्दी भारत की समस्त राजनीति के रक्त में घुली हुई है लेकिन राष्ट्रीय राजनीति की तुलना में राज्य की राजनीति में गुटबन्दी का विषय सदैव ही अधिक तीव्र रूप में देखा गया। नेहरू काल के जिन राज्यों में राज्य स्तर का नेतृत्व भी बहुत प्रभावशाली था वहाँ नेहरू तथा राज्य स्तर दोनों के प्रभावशाली नेतृत्व के कारण गुटबन्दी दबी हुई थी लेकिन दोनों में एक भी तत्त्व के न होने पर गुटबन्दी उभरकर सामने आ गयी। 1967

¹ Myron Weiner Political Development in Indian States in the Weiner (ed.) *State Politics in India*, p. 44.

से तो राज्य स्तर पर लगातार तीव्र गुटबन्दी देखी गयी है और वर्तमान स्थिति तो इस दृष्टि से निश्चित रूप से शोचनीय है।

(6) **राजनैतिक दल-बदल**—राजनीतिक दल-बदल भी राज्य स्तर की राजनीति की ही प्रमुख विशेषता रही है। दल-बदल स्वाधीनता प्राप्ति के बाद से ही केन्द्र और राज्य दोनों स्तरों पर जारी था लेकिन 1967 से राज्य स्तर पर दल-बदल बहुत ही अधिक बढ़ गया। 1971-72 के चुनाव परिणामों को देखकर यह आशा की गयी थी कि अब राज्यों की विधान-सभा में सत्ता कांग्रेस को पर्याप्त बहुमत प्राप्त हो जाने के कारण दल-बदल स्वतः ही लगभग रुक जायगा लेकिन ऐसा नहीं हुआ। सन् 1985 में 52वाँ संविधान संशोधन पारित होने के बाद यह आशा बँधी कि दल-बदल की दूषित प्रवृत्ति पर अकुश लग सकेगा। लेकिन 1988 में नागालैण्ड में और 1989 में कर्नाटक में दल-बदल की घटनाएँ इतनी दिलचस्प ढंग से हुईं कि जिनके परिणामस्वरूप राज्य सरकारें अल्पमत में आ गईं और राज्यपालों ने राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर दी।

(7) राजनीतिक अस्थिरता—राज्य स्तर के शासक दल में तीव्र गुटबन्दी और राजनीतिक दल-बदल ने राज्यों की राजनीति में एक अन्य तत्त्व को जन्म दिया है और वह है राजनीतिक अस्थिरता या राजनीतिक अस्थिरता का वातावरण। राज्य राजनीति में राजनीतिक अस्थिरता की यह स्थिति 1966 से लगभग निरन्तर रूप में चली आ रही है और कम-अधिक रूप में भारतीय संघ के सभी राज्य इस स्थिति को भुगत चुके हैं और भुगत रहे हैं।

(8) केन्द्र द्वारा राज्य राजनीति को प्रभावित करने के उचित-अनुचित प्रयत्न—राज्यों में राजनीतिक अस्थिरता का एक कारण यह भी रहा है कि केन्द्र द्वारा राज्य राजनीति को प्रभावित करने के उचित-अनुचित सभी प्रकार के प्रयत्न किये गये। संविधान द्वारा केन्द्रीय सरकार को राज्यों पर नियन्त्रण की जो शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं, उनका न केवल संवैधानिक बल्कि राजनीतिक, दलीय और गुटीय हितों के लिए प्रयोग किया गया। 1959 में केरल, 1967 में राजस्थान, 1968 में प. बंगाल, 1970 में उत्तर प्रदेश, 1973 में उड़ीसा, 1975 में उत्तर प्रदेश और 1977 में कर्नाटक में राष्ट्रपति शासन लागू करना केन्द्र द्वारा राज्य राजनीति को प्रभावित करने के अनुचित प्रयत्न ही समझे जाते हैं। 1977 में केन्द्र की जनता सरकार द्वारा 9 राज्यों की विधानमण्डलों को भंग करना और 1980 में इन्दिरा काप्रेस द्वारा 9 राज्यों की विधानमण्डलों को भंग किया जाना भी इसी प्रकार के प्रयत्न रहे हैं।

राज्य राजनीति के विभिन्न रूप और काल

(DIFFERENT PHASES AND FORMS OF STATE POLITICS)

स्वतन्त्रता प्राप्ति से लेकर जब तक राज्य राजनीति के विभिन्न रूप देखे गये हैं। कभी तो राज्य राजनीति अपने ही मन्दर्भ में प्रभावपूर्ण थी; कभी उसके द्वारा राष्ट्रीय राजनीति को राजनीति में भी अपने प्रभाव का परिचय दिया गया। राज्य राजनीति के विभिन्न रूपों की प्रवृत्ति से कुछ निम्न कालों में विभाजित कर अध्ययन किया जा सकता है :

प्रथम काल—प्रभावशून्यता का काल (1947 मई 1948)

नेहरू काल को भारतीय राजनीति के सर्वप्रथम सप्ताह है। भारतीय लोग राज्य सत्ता पर कांग्रेस का एकाधिकार और श्री नेहरू का कनिष्ठमानसि। इन दोनों तत्त्वों ने राज्य राजनीति को प्रभावशाली कर दिया। और राज्य सत्ता सर्वप्रथम होती रही। इस काल की राज्य राजनीति के कुछ प्रमुख गणना हैं।

(ii) केन्द्र तथा राज्यों में एक ही वसूली को छोड़कर इस काल के राज्यों में भी वसूली

मूर्खनीय लोभ राज्य सत्ता पर
। इस दोनो तत्त्वों में राज्य
मूर्खनीय होती रही । इस कारण

१५३. गं वारता जोरो पु
मान्त धी, जो केन्द्र

था। राज्य स्तर पर भी ऐसी राजनीतिक शक्तियों का प्रभाव था जिनके द्वारा कांग्रेस दल के प्रभाव को वास्तविक चुनौती देने का कार्य किया जा सके।

(ii) राज्य सरकारों की अपेक्षाकृत नगण्य स्थिति—केन्द्र के साथ-साथ राज्यों की सत्ता पर भी कांग्रेस दल के एकाधिकार और श्री नेहरू के अन्यधिक प्रभावशाली व्यक्तित्व ने राज्य सरकारों की स्थिति को नगण्य कर दिया था। राज्य सरकारें मामान्यतया अनेक महत्त्वपूर्ण बातों के सम्बन्ध में केन्द्र से निर्देशित होती थी, लेकिन पं. बगाल, 1960 के पूर्व बम्बई और वाद में क्रमशः महाराष्ट्र तथा गुजरात और गोविन्द वल्लभ पन्त के मुख्यमन्त्रित्व में उत्तर प्रदेश आदि राज्यों की स्थिति इस सम्बन्ध में अवश्य ही अपवाद थी। इस काल में केन्द्र और राज्यों या राज्यों के बीच परस्पर विवाद उभरकर सामने नहीं आ पाये, क्योंकि यदि ऐसे कोई विवाद होते थे तो उन्हें कांग्रेस कार्य समिति की बैठकों में या मुख्यमन्त्री की प्रधानमन्त्री के साथ औपचारिक बैठकों में हल कर लिया जाता।

(iii) राज्यों में गुटबन्दी—नेहरू काल में केन्द्रीय नेतृत्व में मतभेद अवश्य थे, लेकिन ये श्री नेहरू के प्रभावशाली व्यक्तित्व के कारण दबे रहे। केन्द्र की तुलना में राज्यों के शासक वर्ग में बहुत अधिक गुटबन्दी थी। जिन राज्यों के मुख्यमन्त्री प्रभावशाली व्यक्तित्व वाले थे, उन राज्यों में यह गुटबन्दी दबी रही, लेकिन कम प्रभावशाली मुख्यमन्त्रियों के राज्यों में यह उभरकर सामने आ गयी और कुछ राज्यों में तो इतनी तीव्रता प्राप्त कर ली कि सम्बन्धित राज्यों के हितों को बहुत अधिक आघात पहुँचा।

(iv) मुख्यमन्त्री राज्य राजनीति के शक्ति पुंज—सघातमक व्यवस्था वाले और विविधताओं से परिपूर्ण भारत जैसे देश में प्रादेशिक सामन्तों का उदय होना नितान्त स्वाभाविक है और श्री नेहरू के रहते हुए भी राज्य राजनीति में ऐसे शक्ति पुंजों का उदय हुआ। श्री बी. सी. राय, गोविन्द वल्लभ पन्त और श्री देसाई राज्य स्तर के लगभग स्वाभाविक शक्ति पुंज थे और श्री कामराज, सजीवा रेड्डी तथा सुख्माडिया ने राजनीतिक चातुर्य में यह स्थिति प्राप्त कर ली थी, श्री अतुल्य घोष और एस. के. पाटिल राज्य स्तरीय संगठन पर नियन्त्रण स्थापित कर प्रादेशिक सामन्त बन गये थे।

राज्य राजनीति के इस प्रथम काल में एक रचनात्मक कार्य हुआ जिससे राज्य राजनीति को प्रभावित किया और कुछ समय के लिए नवीन विवादों को भी जन्म दिया और वह था, भाषावार राज्यों का निर्माण। इस काल में भाषा के आधार पर देश में राज्यों की माँग के आन्दोलन शुरू हो गये और अन्त में सरकार को इस माँग को स्वीकार करना पड़ा। सन् 1953 में भाषा के आधार पर आन्ध्र प्रदेश का गठन किया गया और फिर राज्य पुनर्गठन आयोग की भी नियुक्ति की गयी। राज्य पुनर्गठन आयोग की सिफारिशों पर सन् 1956 में भाषा के आधार पर राज्यों का पुनर्गठन किया गया। इस प्रक्रिया से फिर एक बार कुछ राज्यों का विभाजन हुआ, कुछ मामलों में अलग-अलग राज्यों से निकाले गये क्षेत्रों को मिलाकर नये राज्य बनाये गये और कहीं-कहीं पर कुछ छोटे राज्यों को समान भाषा वाले पड़ोसी राज्यों में मिला दिया गया। सन् 1948 और 1956 के पुनर्गठन के परिणामस्वरूप अनेक राज्यों में जनसंख्या के स्वरूप, बहु-संख्यक तथा अल्पसंख्यक वर्गों की स्थिति, प्रशासनिक व्यवस्था तथा राजनीतिक विशिष्ट समूह (Elite group) में काफी परिवर्तन आये। इससे भारत का राजनीतिक मानचित्र अधिक सुसंगत हो गया। पहले यह आशंका थी कि इससे भारत की राष्ट्रीय एकता को आघात पहुँचेगा, लेकिन यह आशंका निराधार थी और स्वाभाविक रूप में गलत सिद्ध हुई।

द्वितीय काल—प्रभावशालिता के उदय का काल (मई 1964—जनवरी 1967)

नेहरू के जीवन काल में ही भारत ने राज्य आधारित क्षेत्रीय राजनीति में प्रवेश कर लिया

था, उनकी मृत्यु ने इस प्रक्रिया को तीव्रता प्रदान कर दी।¹ चीन के हाथों पराजय, विगड़ती हुई आर्थिक स्थिति और स्वयं अपने गिरते हुए स्वास्थ्य ने श्री नेहरू की स्थिति को जिस अनुपात में आघात पहुँचाया था, प्रादेशिक सामन्त और राज्यों की राजनीति उसी अनुपात में अधिक प्रभावशाली हो गये। श्री नेहरू ने 1963 में 'कामराज योजना' के माध्यम से केन्द्र और राज्य राजनीति पर पुनः पूर्ण नियन्त्रण स्थापित करना चाहा था; लेकिन इसमें उन्हें आंशिक सफलता ही प्राप्त हुई। उत्तर प्रदेश में सत्ता परिवर्तन नेहरू की इच्छानुसार नहीं हुआ और गुजरात में नेहरू की इच्छा के विरुद्ध नेतृत्व परिवर्तन हुआ। जे. डी. सेठी भी लिखते हैं कि 'नेहरू के अन्तिम दिनों में राजमत्ता केन्द्र से राज्यों की ओर उन्मुख हो गयी थी।' इस काल की राज्य राजनीति के प्रमुख लक्षण हैं :

(i) नेहरू के उत्तराधिकारियों के चयन में राज्य नेताओं की भूमिका—नेहरू काल की तुलना में उत्तर नेहरू काल में राज्य राजनीति के कर्णधार कितने अधिक प्रभावशाली हो गये थे, इसका परिचय उस समय मिला जबकि मई 1964 और जनवरी 1966 में प्रधानमन्त्री पद रिक्त हुआ और नेहरू के उत्तराधिकारी के चयन में राज्य नेताओं ने बहुत अधिक महत्वपूर्ण भूमिका अदा की। 1966 में तो राज्य नेताओं की भूमिका सबसे प्रमुख और निर्णायक थी। चीन के शब्दों में, "व्यवहार के अन्तर्गत प्रधानमन्त्री के चयन की प्रक्रिया से संसदीय-नेतृत्व की अपेक्षा राज्यों के नेतृत्व ने निर्णायक भूमिका अदा की।"

(ii) राज्यों में तीव्र गुटबन्दी—उत्तर नेहरू काल में निरन्तर बढ़ते हुए असन्तोष और कांग्रेस में शिखर व्यक्तित्व के अभाव आदि कारणों से राज्यों में गुटबन्दी बहुत अधिक तीव्र हो गयी और विभिन्न राज्यों में कांग्रेस के ही एक वर्ग ने कांग्रेस से सम्बन्ध विच्छेद कर क्षेत्रीय दलों का निर्माण किया। जनता पार्टी (राजस्थान), केरल कांग्रेस (केरल) और बंगला कांग्रेस (प. बंगाल) आदि इस प्रकार के कुछ प्रमुख दल थे। चौथे आम चुनाव में कांग्रेसियों द्वारा भीतर से तोड़फोड़ करते हुए भी अपने दल को आघात पहुँचाया गया।

(iii) विरोधी दलों द्वारा गठबन्धन का निर्माण—चौथे आम चुनाव के पूर्व विरोधी दलों द्वारा इस राजनीतिक मत्स्य को समझ लिया गया कि अकेले रहकर राज्य स्तर पर भी सत्ता प्राप्त नहीं की जा सकती। अतः चौथे आम चुनाव के पूर्व 'चुनाव मोर्चे' के रूप में और चुनावों के बाद संविद सरकारों के रूप में विरोधी दलों द्वारा गठबन्धन का निर्माण किया गया।

(iv) क्षेत्रीयतावाद—राजनीति में नेहरू जैसे शिखर व्यक्तित्व के अभाव और अन्य अनेक कारणों से इस काल में राज्यों की राजनीति में क्षेत्रीयतावादी प्रवृत्तियाँ भी बहुत अधिक प्रबल हो गयी और कुछ राजनीतिज्ञों द्वारा तो ऐसी असंगत बातें भी कही जाने लगी जिनका तार्किक निष्कर्ष भारतीय संघ से सम्बन्ध-विच्छेद होता। इन प्रवृत्तियों की प्रबलता तमिलनाडु, पंजाब और असम जैसे राज्यों में देखी गयी।

राज्य राजनीति के प्रभावशाली होने का एक अन्य परिणाम यह हुआ कि पहले योजना सम्बन्धी कार्यों में 'योजना आयोग' की भूमिका अधिक महत्वपूर्ण थी, जिसके अध्यक्ष स्वयं श्री नेहरू हुआ करते थे; लेकिन अब मुख्यमन्त्रियों ने इस बात पर जोर देना शुरू कर दिया है कि योजना सम्बन्धी अन्तिम निर्णय उनके द्वारा किये जाने चाहिए। अतः योजना आयोग के स्थान पर 'राष्ट्रीय विकास परिषद' को निर्णायक भूमिका प्राप्त हो गयी।

¹ "In fact, India had already begun to enter an era of state based regional politics during Nehru's lifetime, his death accentuated the process."

-- Iqbal Narain, *Twilight or Dawn, Political Change in India*, 1967-71 p. 26.

तृतीय काल—राजनीतिक अस्थिरता का काल (1967-70)

इस काल में राज्य राजनीति बहुत अधिक अध्ययन, विचार और चिन्ता का विषय बन गयी। चौथे आम चुनाव के परिणामस्वरूप जब भारतीय संघ के लगभग आधे राज्यों में गैर-कांग्रेसी सरकारों का निर्माण हुआ, तब इन चुनावों को 'प्रथम वास्तविक चुनाव' की संज्ञा दी गयी थी और सामान्य जनता तथा राजनीति के अध्ययनकर्ताओं—दोनों के ही द्वारा इन गैर-कांग्रेसी सविद सरकारों से बहुत आशाएँ की गयी, लेकिन गैर-कांग्रेसी सरकारों द्वारा इन आशाओं के शतांश को भी पूरा नहीं किया जा सका। इस दृष्टि से इसे 'राज्य राजनीति में विरोधी दलों की असफलता का काल' कहा जा सकता है। इस काल की कुछ प्रमुख प्रवृत्तियाँ इस प्रकार हैं :

(i) राज्यों में कांग्रेस दल के एकाधिकार की समाप्ति—अब तक राज्यों में भी सत्ता पर कांग्रेस दल का एकाधिकार था, लेकिन चौथे आम चुनाव के द्वारा राज्यों की सत्ता पर कांग्रेस के इस एकाधिकार को समाप्त कर दिया गया। कांग्रेस उस समय के 17 में से 8 राज्यों में बहुमत प्राप्त करने में असफल रही, ये 8 राज्य थे : विहार, केरल, मद्रास, उड़ीसा, पंजाब, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और प. बंगाल। इस काल में ऐसा समय आया, जबकि 17 में से 10 राज्यों में गैर-कांग्रेसी सरकारें थी। इस प्रकार राज्यों में एक दल की प्रमुखता के स्थान पर 'प्रतियोगी दलीय व्यवस्था' स्थापित हुई। डॉ. सुभाष कश्यप के अनुसार, 'इस काल की राज्य राजनीति का सबसे प्रमुख लक्षण है कांग्रेस की शक्ति का ह्रास और गैर-कांग्रेसी दलों की बढ़ती हुई शक्ति।'

(ii) मिली-जुली सरकारों का काल—जनता ने किसी एक विरोधी दल को विश्वास देने के स्थान पर विभिन्न विरोधी दलों में अपने विश्वास को बाँट दिया था, परिणामतया एकदलीय सरकार के स्थान पर मिली-जुली सरकारें स्थापित हुईं। ये मिली-जुली सरकारें वैचारिक साम्यता पर आधारित होने के बजाय वेमेल अवसरवादी गठबन्धन थी। सरकार के भागीदारों में प्रशासन की कला, सामूहिक उत्तरदायित्व और इन सबके अतिरिक्त जनता के प्रति उत्तरदायित्व तथा अनुशासन की भावना का अभाव था और ये सभी तत्त्व इन सरकारों की असफलता के कारण बने।

(iii) दल-बदल—दल-बदल भारतीय राजनीति में विशेषतया राज्य राजनीति में सदैव से रहा है, लेकिन 1966 से राज्यों में दल-बदल का प्रवृत्ति बहुत बढ़ गयी। चौथे आम चुनाव और फरवरी 1969 के चुनावों के बीच राज्यों और संघ शासित क्षेत्रों की विधानसभाओं के लगभग 3,500 सदस्यों में से लगभग 550 ने अपनी राजनीतिक आस्थाओं में परिवर्तन किया। बहुत-से विधायकों ने एक से अधिक बार और दो वर्ष की अवधि में एक हजार से अधिक दल-बदल हुए। इसकी तुलना में चौथे आम चुनाव से पूर्व के दशक (10 वर्षों) में दल-बदल के कुल मिलाकर 542 मामले ही हुए थे। ये दल-बदल दो-तरफा थे—कांग्रेस से विरोधी दलों तथा विरोधी दलों के कांग्रेस की ओर। दल-बदल की घटनाएँ हरियाणा, उत्तर प्रदेश, राजस्थान, मध्य प्रदेश, पंजाब, विहार तथा प. बंगाल के राज्यों और मणिपुर, पाण्डिचेरी के संघ शासित क्षेत्रों में अधिक हुईं। इस दल-बदल ने राज्यों की राजनीतिक अस्थिरता को जन्म दिया और राज्य राजनीति को बहुत अधिक विकृत कर दिया।

(iv) राजनीतिक अस्थिरता—वेमेल मिली-जुली सरकारों और राजनीतिक दल-बदल का स्वाभाविक परिणाम राजनीतिक अस्थिरता ही हो सकता था और वही हुआ। चौथे आम-चुनाव के 15 माह बाद ही हरियाणा विधानसभा के चुनाव कराने पड़े और दो वर्ष अर्थात् फरवरी 1969 में उत्तर प्रदेश, प. बंगाल, विहार और पंजाब विधानसभा के चुनाव हुए। राजनीतिक अस्थिरता का परिचय इस तथ्य से मिलता है कि फरवरी 1967 से फरवरी 1969 के दो वर्षों के काल में विहार में 6 सरकारें बनीं। इसमें जो सरकार सबसे अधिक चली, उसका जीवनकाल था—9 माह और 25 दिन। इस काल में राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू करना एक आम बात

हो गयी और अपवादस्वरूप केवल कुछ राज्य ही इस स्थिति से बच पाये। इस काल में राज्यों में राजनीतिक अस्थिरता का एक अतिरिक्त कारण था—1969 में कांग्रेस का दो पक्षों—सत्ता कांग्रेस और संगठन कांग्रेस—में विभाजन।

(v) आन्दोलनों की राजनीति—चतुर्थ आम चुनाव के पूर्व और बाद राज्य स्तर पर आन्दोलनों की राजनीति बहुत ही अधिक बढ़ गयी। विद्यार्थी, मजदूर वर्ग, सरकारी कर्मचारी, बैंक कर्मचारी और व्यापारी सभी ने अपने-अपने तरीके से आन्दोलन की राजनीति को अपनाया और अनेक उदाहरणों में राज्यों के शासक दलों ने अपने सकुचित राजनीतिक स्वार्थों की दृष्टि से इन आन्दोलनों को बढ़ावा दिया। कुछ राजनीतिक दलों द्वारा 'अंग्रेजी हटाओ' और 'छोटी ज़ोत पर लगान समाप्ति' आदि विषयों को लेकर आन्दोलन किये गये। विशेष तथ्य यह था कि राज्यों में शासन के भागीदार दल अपनी ही सरकारों के विरुद्ध आन्दोलन में लगे थे और चिन्ताजनक बात यह थी कि आन्दोलन में हिंसक तत्वों ने प्रवेश पा लिया था।

(vi) केन्द्र से संघर्ष की राजनीति—कुछ पक्षों द्वारा 1967 के प्रारम्भ में यह आशा की गयी थी कि केन्द्र की कांग्रेसी सरकार और कुछ राज्यों की गैर-कांग्रेसी सरकारों के बीच अच्छे सम्बन्ध बने रहेंगे, लेकिन 1967 के मध्य से ही इस स्थिति को आघात पहुँचने लगा। राज्यपाल की नियुक्ति, राज्यपाल के आचरण, राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू करने, घेराव और औद्योगिक विवादों के सम्बन्ध में राज्य सरकार के दृष्टिकोण, वित्तीय साधनों के बँटवारे, राज्यों को खाद्यान्न की सहायता और केन्द्र द्वारा राज्यों और केन्द्रीय सुरक्षा दल भेजने आदि विषयों को लेकर राज्यों तथा केन्द्र के बीच विवाद एवं संघर्ष की स्थिति उत्पन्न हो गयी। प. बंगाल, उत्तर प्रदेश, बिहार, हरियाणा और पंजाब आदि राज्यों और केन्द्रीय सरकार के बीच ही अधिक विवाद की स्थिति उत्पन्न हुई। सी. एस. पण्डित के शब्दों में, "1967 के पूर्व केन्द्र और राज्यों के बीच जो भी विवाद होते थे, उन्हें दल के भीतर ही हल कर लिया जाता था, लेकिन अब यह सम्भव नहीं था। अब प्रत्येक मतभेद मार्वाजनिक वाद-विवाद का विषय बनने लगा।"

इन विवादों के लिए राज्य सरकारें तो दोषी थीं ही, केन्द्र भी पूर्णतया दोषमुक्त नहीं था, क्योंकि कुछ उदाहरणों में केन्द्र के द्वारा अपनी शक्तियों का प्रयोग संवैधानिक प्रावधानों और राष्ट्रीय हितों की दृष्टि से नहीं बरन् अपने दलीय हितों की दृष्टि से किया गया था।

चतुर्थ—केन्द्र-निर्देशित और नियन्त्रित राज्य-नीति का काल (1971-76)

चतुर्थ आम चुनावों के परिणामों के आधार पर सोचा गया था कि अब भारतीय राजनीति में एक दल की प्रमुखता की स्थिति सदैव के लिए समाप्त हो गयी और आगे चलकर केन्द्र में भी मिली-जुली सरकार की स्थापना होगी। लेकिन मार्च 1971 के लोकसभा चुनाव परिणाम नितान्त विपरीत रूप में सामने आये और अकेले सत्ता कांग्रेस को लोकसभा के दो-तिहाई स्थान प्राप्त हो गये। वस्तुतः इन चुनावों के कुछ दिनों पूर्व ही राज्य राजनीति में नवीन युग का प्रारम्भ हो चुका था।

1971-76 के काल को भारतीय संघवाद के अन्तर्गत 'अधोमुखी संघवाद का काल' (Age of Inverted Federalism) कहा जाता है और इस काल में प्रधानमन्त्री पद-धारी व्यक्ति द्वारा जिस प्रकार से राज्यों की राजनीति को निर्देशित और नियन्त्रित करने का प्रयत्न किया गया, वह राज्य राजनीति में निश्चित रूप से एक विकृति था और इस प्रकार के प्रयत्न इस काल के पूर्व या पश्चात् कभी नहीं किये गये। इन काल की राजनीति की कुछ प्रमुख प्रवृत्तियाँ इस प्रकार हैं :

(1) राज्यों की राजनीति पर एकदलीय (सत्ता कांग्रेस का) प्रभुत्व—1972 में अधिकांश राज्यों की विधानसभाओं के चुनाव हुए, सभी में सत्ता कांग्रेस को ठोस बहुमत

प्राप्त हो गया और इस काल में तमिलनाडु तथा केरल जैसे कुछ राज्यों को छोड़कर शेष लगभग सभी राज्यों में सत्ता कांग्रेस की सरकारों द्वारा स्थापित हो गयी।

(ii) प्रधानमन्त्री द्वारा मुख्यमन्त्रियों का मनोनयन—राज्यों में न केवल सत्ता कांग्रेस की सरकारों द्वारा स्थापित हुई, वरन् इन राज्यों में सत्ता कांग्रेस के प्रादेशिक सामन्तों को पदच्युत कर प्रधानमन्त्री द्वारा अपनी इच्छानुसार मुख्यमन्त्रियों को मनोनीत किया गया। राजस्थान में सुखाडिया और आन्ध्र में ब्रह्मानन्द रेड्डी को अपने विधानसभा दल में ठोस बहुमत प्राप्त था, लेकिन फिर भी उन्हें त्यागपत्र देने के लिए विवश कर क्रमशः वरकतुल्ला खाँ और पी. वी. नरसिंह राव को मुख्यमन्त्री पद पर प्रतिष्ठित कर दिया। इसी प्रकार पी. सी. सेठी को मध्य प्रदेश में, एस. एस. रे को पंजाब में, नन्दिनी सत्पथी को उड़ीसा, बिहार में केदार पाण्डे और उसके बाद अब्दुल गफूर तथा गुजरात में धनंजयाम ओझा को मुख्यमन्त्री मनोनीत किया गया। लेकिन इन आयातित मुख्यमन्त्रियों में से कतिपय मुख्यमन्त्री सफलता के साथ कार्य नहीं कर सके और 1973-74 के वर्षों में आन्ध्र में पी. वी. नरसिंह राव के स्थान पर देगल राव, गुजरात में धनंजयाम ओझा के स्थान पर चिमन भाई पटेल और राजस्थान में मुख्यमन्त्री पद रिक्त होने पर हरदेव जोशी द्वारा जिस प्रकार प्रधानमन्त्री की इच्छा के विरुद्ध मुख्यमन्त्री पद प्राप्त किया गया, उससे यह स्पष्ट हो गया कि मुख्यमन्त्री के चयन में प्रधानमन्त्री के शब्द अन्तिम नहीं हो सकते।

(iii) केन्द्र द्वारा निर्देशित राज्य राजनीति—इस काल में प्रधानमन्त्री द्वारा न केवल मुख्यमन्त्रियों का चयन किया गया, वरन् राज्यों की समस्त राजनीति को स्वयं द्वारा लगभग पूर्ण रूप से निर्देशित-नियन्त्रित करने की चेष्टा की गयी। लगभग सभी राज्यों की वास्तविक राजधानी 'प्रधानमन्त्री निवास' बन गयी। प्रधानमन्त्री निवास से ही राज्य मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की सूचियाँ बनायी गयी। प्रधानमन्त्री निवास से मुख्यमन्त्री और अनेक उदाहरणों में मुख्यमन्त्री की अवहेलना करते हुए भी वे ही राज्यों के मन्त्रियों को दिशा निर्देश दिये गये और कुछ उदाहरणों में राज्यों के दिन-प्रतिदिन के प्रशासन में भी हस्तक्षेप किया गया। मुख्यमन्त्रियों द्वारा प्रत्येक बात के सम्बन्ध में दिल्ली की ओर देखना और अपना लगभग आधा समय 'प्रधानमन्त्री निवास से निर्देश लेने' में बिताना इस काल की राज्य राजनीति की सामान्य बात थी।

प्रधानमन्त्री द्वारा यह तर्क दिया गया था कि केन्द्र द्वारा राज्यों को दिशा निर्देश राष्ट्रीय शक्ति और प्रगति के हित में है, किन्तु वस्तुतः यह समस्त कार्य सत्ता पर अपनी पकड़ मजबूत करने के लिए ही था।

(iv) राज्य राजनीति में अस्थिरता, गुटबन्दी और दल-बदल—1972 में विधानसभा चुनावों में जब सत्ता कांग्रेस को सभी राज्यों में ठोस बहुमत प्राप्त हो गया, तब यह सोचा गया था कि अब राज्य राजनीति में अस्थिरता गुटबन्दी और दल-बदल समाप्त हो जायेगा, लेकिन ऐसा नहीं हुआ। अस्थिरता, गुटबन्दी और दल-बदल जारी रहे और इस स्थिति के लिए कुछ सीमा तक केन्द्रीय नेतृत्व भी दोषी था। अनेक राज्यों में राष्ट्रपति शासन भी लागू किया गया, कभी तो ऐसा करना जरूरी हो गया और कभी केन्द्र द्वारा अपने दलीय या गुटिय स्वार्थों के लिए ऐसा किया गया।

इस काल की राज्य राजनीति का एक अन्य लक्षण है गुजरात और बिहार में सरकारों के विरुद्ध जन आन्दोलन। थोड़े ही समय में यह जन आन्दोलन बहुत व्यापक हो गया और इसने केन्द्रीय नेतृत्व के लिए एक चुनौती का रूप धारण कर लिया।

पंचम काल—घटकवादी राजनीति का बोलबाला (1977 से)

मार्च 1977 के लोकसभा चुनाव से राज्य राजनीति में एक नवीन युग प्रारम्भ हुआ

इसे राज्य राजनीति की सामान्य अवस्था कहा जा सकता है, क्योंकि इस काल में राज्य राजनीति न तो केन्द्र से निर्देशित-नियन्त्रित थी और न ही राज्य राजनीति का नेतृत्व केन्द्र में प्रभावशाली होने के लिए प्रयत्नशील था। लेकिन इसे इस दृष्टि से स्वस्थ स्थिति नहीं कहा जा सकता कि राज्य सरकारें अत्यधिक गुटबन्दी में ग्रस्त और जनहित के सम्बन्ध में उनकी उपलब्धियाँ लगभग शून्य रही। इस काल की राज्य राजनीति की प्रमुख प्रवृत्तियाँ इस प्रकार हैं।

(i) विभिन्न राज्यों में अलग-अलग राजनीतिक दलों का प्रभुत्व—इस काल में राज्यों की राजनीति पर किसी एक दल का प्रभुत्व नहीं था वरन् विभिन्न राजनीतिक दलों के बीच प्रतियोगिता की स्थिति थी। भारतीय सघ के लगभग आधे राज्यों में जनता पार्टी का शासन था, लेकिन शेष में अन्य राजनीतिक दलों का। कर्नाटक, आन्ध्र में इन्दिरा कांग्रेस, तमिलनाडु में अन्ना डी एम के., कश्मीर में नेशनल कॉन्फ्रेंस, प. बंगाल और त्रिपुरा में मार्क्सवादी दल के नेतृत्व में संयुक्त वामपन्थी मोर्चे, पंजाब में अकाली-जनता, महाराष्ट्र में जनता पार्टी और कांग्रेस के एक वर्ग तथा केरल में कांग्रेस-साम्यवादी दल का गठबन्धन सत्तारूढ़ था।

(ii) अत्यधिक गुटबन्दी और परिणामतया राजनीतिक अस्थिरता का वातावरण—राज्यों की राजनीति अत्यधिक गुटबन्दी में ग्रस्त थी और यथार्थ में चाहे बहुत अधिक राजनीतिक अस्थिरता न हो, लेकिन अनेक राज्यों में राजनीतिक अस्थिरता का वातावरण बना हुआ था। वैसे तो कम-अधिक रूप में लगभग सभी राज्यों में यह स्थिति थी लेकिन अन्य राजनीतिक दलों की राज्य सरकारों की तुलना में जनता पार्टी राज्य सरकारें इस व्याधि से अधिक ग्रस्त थी। जनता पार्टी की राज्य सरकारों की स्थिति वस्तुतः मिली-जुली सरकारों जैसी ही थी।

(iii) स्वायत्तता की माँग और केन्द्र पर दबाव—बदली हुई राजनीतिक स्थिति में कुछ राज्य सरकारों और राजनीतिक दलों द्वारा राज्यों के लिए अधिक प्रशासनिक और वित्तीय अधिकार, दूसरे शब्दों में अधिक स्वायत्तता की माँग की गयी। विशेष रूप से इस प्रकार की माँग प. बंगाल, केरल, जम्मू-कश्मीर, पंजाब और तमिलनाडु की राज्य सरकारों द्वारा की गयी। तमिलनाडु आदि राज्यों द्वारा अपना पुराना हिन्दी विरोध का रवैया अपनाते हुए भाषा के प्रश्न पर केन्द्र पर दबाव डालने का प्रयत्न भी किया गया।

(iv) केन्द्र और राज्यों के बीच सामान्यतया सौहार्द्रपूर्ण सम्बन्ध—इस काल में विभिन्न राज्यों में अलग-अलग राजनीतिक दलों के सत्तारूढ़ होने पर भी राज्यों तथा केन्द्र के बीच उस प्रकार के विवाद तथा संघर्ष की स्थिति नहीं थी, जिस प्रकार की स्थिति 1967-70 के वर्षों में थी। मतभेदों के होते हुए भी बहुत कुछ सीमा तक केन्द्र और राज्यों के बीच सौहार्द्रपूर्ण सम्बन्ध बने हुए थे।

षष्ठम काल—जनवरी 1980 से राज्य राजनीति

जनवरी 1980 से पुनः केन्द्र निर्देशित और नियन्त्रित राजनीति का काल प्रारम्भ हुआ। लोकसभा चुनावों के परिणामस्वरूप जब जनवरी 1980 में केन्द्र में इन्दिरा कांग्रेस की सरकार का निर्माण हो गया, तब इस सरकार के द्वारा दल-बदल तथा अन्य तरीकों से विपक्षी दलों की राज्य सरकारों को गिराने की चेष्टाएँ प्रारम्भ कर दी गयीं। सर्वप्रथम, दल-बदल के आधार पर कर्नाटक और हरियाणा में इन्दिरा कांग्रेस की सरकारों को पदासीन किया गया। इसके बाद फरवरी के मध्य में 9 राज्यों की विधानसभाएँ भंग कर मई 1980 में वहाँ चुनाव करवाये गये। इन चुनावों में तमिलनाडु को छोड़कर अन्य सभी राज्यों में इन्दिरा कांग्रेस को बहुमत प्राप्त हुआ और केन्द्रीय नेतृत्व की सहमति से ही इन राज्यों में मुख्यमन्त्रियों का चयन हुआ। इन मुख्यमन्त्रियों द्वारा अपने मन्त्रिमण्डलों का निर्माण केन्द्रीय नेतृत्व के निर्देशानुसार ही किया गया। इनमें से अधिकांश मुख्यमन्त्री कमजोर व्यक्तित्व वाले थे और वे राज्य प्रशासन से सम्बन्धित

प्रत्येक बात के सम्बन्ध में केन्द्र से निर्देश की अपेक्षा रखते थे। प्रधानमंत्री ने राज्यों में विकास कार्यों में खामियों का 'पोस्टमार्टम' करने के लिए राज्यों के दौरे प्रारम्भ किये। कश्मीर और मध्य प्रदेश के दौरे में उन्होंने मन्त्रिमण्डल के सदस्यों और उच्च प्रशासनिक अधिकारियों से प्रत्यक्ष बातचीत की।

पंजाब में पृथक्तावादी तत्त्वों ने 'खालिस्तान' की माँग रखी और राज्य में सिक्ख-हिन्दू एकता को साम्प्रदायिक राजनीति का रंग देने का प्रयत्न किया। अगम में विदेशियों को राज्य से बाहर निकालने से सम्बन्धित आन्दोलन सात वर्षों तक चलता रहा। केरल की माकपा के नेतृत्व वाली नयनार सरकार को त्यागपत्र देना पड़ा (अक्टूबर 1981) और छठी बार राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करना पड़ा। तमिलनाडु और राजस्थान के राज्यपानों को राष्ट्रपति ने बर्खास्त कर दिया। कांग्रेस (इ) द्वारा शासित राज्यों में केन्द्र द्वारा मनोनीत मुख्यमन्त्रियों को अपने-अपने राज्य में असन्तुष्ट गुटों का सामना करना पड़ा।

सप्तम काल—राज्य स्तरीय दलों का युग (1982-90)

1982-83 में प. बंगाल, केरल, हरियाणा, त्रिपुरा, हिमाचल, नागालैण्ड, दिल्ली, जम्मू-कश्मीर, आन्ध्र प्रदेश, कर्नाटक आदि राज्यों में विधानसभा के निर्वाचन हुए। दिल्ली के अतिरिक्त अन्य किसी भी स्थान पर कांग्रेस (इ) को बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। फिर भी हरियाणा, हिमाचल और नागालैण्ड में दल-बदल के द्वारा कांग्रेस (इ) सरकारें पदार्ह्व हुईं। जम्मू-कश्मीर में नेशनल काफ़ेन्स, आन्ध्र प्रदेश में तेलगू देणम तथा कर्नाटक में जनता पार्टी की सरकारें सत्ताार्ह्व हुईं। राज्यों में राज्य स्तरीय दलों का तत्त्व (Phenomenon of State Parties) उभरने लगा। ये राज्य स्तरीय दल 'राज्य स्वायत्तता' की माँग करने लगे। राज्य स्तरीय दलों के मुख्यमन्त्री केन्द्र-राज्य सम्बन्धों में परिवर्तन की आवश्यकता पर जोर देने लगे। फलस्वरूप केन्द्र-राज्य सम्बन्धों पर पुनर्विचार करने के लिए 'सरकारिया आयोग' की नियुक्ति की गयी।

आन्ध्र प्रदेश में एन. टी. रामाराव की सरकार को बर्खास्त (16 अगस्त 1984) किया गया और भास्कर राव को पदासीन किया गया, जबकि बहुमत रामाराव के साथ था। सिक्किम के राज्यपाल तल्यार खाँ ने प्रशासन में हस्तक्षेप करना शुरू कर दिया और मुख्यमन्त्री भण्डारी को बर्खास्त कर दिया। जम्मू-कश्मीर के मुख्यमन्त्री फारुख अब्दुल्ला ने केन्द्र से टकराव की नीति अपनायी जिसकी परिणति फारुख सरकार की बर्खास्तगी में हुई। उनके स्थान पर जी. एम. शाह को मुख्यमन्त्री नियुक्त किया गया। जी. एम. शाह ने नेशनल काफ़ेन्स से दल-बदल कर आने वाले विधायकों को मन्त्री बनाकर राज्य राजनीति में अपने अस्तित्व के लिए मार्ग खोजने प्रारम्भ कर दिये। कर्नाटक में हेगडे सरकार को गिराने के पुरजोर प्रयत्न किये गये।

1985 से 1988 की अवधि में यह देखा गया है कि राज्यों में क्षेत्रीय दलों के प्रभाव में वृद्धि हुई है—असम, मिजोरम और हरियाणा के चुनावों में स्थानीय दलों को सफलता मिली। मिजोरम, अरुणाचल प्रदेश और गोवा को राज्य का दर्जा प्रदान किया गया और पंजाब में आतंकवादी गतिविधियों को नियन्त्रित कर पाना कठिन हो रहा है। असम-नागालैण्ड सीमा विवाद ने उग्र रूप धारण कर लिया और कतिपय राज्यों (राजस्थान, बिहार, महाराष्ट्र) में असन्तुष्टों की गतिविधियाँ अनियन्त्रित होती जा रही हैं।

नवम्बर 1989 के विधानसभा चुनावों में कर्नाटक और आन्ध्र प्रदेश में कांग्रेस (इ) का सत्ताार्ह्व होना, केरल और तमिलनाडु में कांग्रेस की बढ़ती हुई शक्ति ने इन राज्यों की राजनीति को अधिक प्रतिस्पर्धी बना दिया है। दक्षिणी भारत के राज्यों में हेगडे, रामाराव, कर्णानिधि और नयनार के प्रभाव में कमी आई। तमिलनाडु में जय ललिता अन्ना द्रमुक की निर्विवाद नेता

के रूप में उभरी और नवी लोकसभा चुनावों में राज्य की जनता ने भी उनके नेतृत्व पर अपनी मुहर लगा दी।

निष्कर्ष—भारतीय राज्य व्यवस्था में राज्य राजनीति का निश्चित रूप से महत्त्व है। अतः राज्य राजनीति के स्वस्थ विकास हेतु कुछ चिन्तन आवश्यक है। प्रथम, संविधान द्वारा केन्द्रीय सरकार को राज्य राजनीति पर नियन्त्रण की जो शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं केन्द्रीय सरकार द्वारा उन संवैधानिक प्रावधानों का संवैधानिक दृष्टि से और राष्ट्रीय हित में ही प्रयोग किया जाना चाहिए, दलीय या गुटीय हित की दृष्टि से उनका प्रयोग नहीं किया जाना चाहिए। व्यवहार में देखा गया है कि जब कभी केन्द्र के द्वारा अनुचित ढंग से अपनी शक्तियों का प्रयोग किया गया, राज्य राजनीति में विकृतियाँ आ गयी और केन्द्र तथा राज्यों के सम्बन्ध भी सौहार्द्रपूर्ण नहीं रहे।

द्वितीय—राज्य के मुख्यमन्त्री का चुनाव खुली प्रजातान्त्रिक प्रक्रिया के आधार पर किया जाना चाहिए। केन्द्रीय नेतृत्व द्वारा न तो राज्य में नेतृत्व थोपा जाना चाहिए और न ही नेतृत्व के सम्बन्ध में निर्णय करते समय सर्वसम्मति का झूठा दिखावा किया जाना चाहिए। राज्य राजनीति में स्थिरता और उपादेयता लाने का कार्य सही नेतृत्व के द्वारा ही किया जा सकता है।

तृतीय—राज्य राजनीति की सबसे बड़ी बुराई है गुटबन्दी और व्यवहार के अन्तर्गत यह उन राज्यों में अधिक देखी गयी है जिन राज्यों में उस राजनीतिक दल का शासन हो, जो केन्द्र में सत्तारूढ़ है। इससे यह आशय लिया जा सकता है कि केन्द्रीय नेतृत्व विभाजित होता है और उसी के द्वारा प्रत्यक्ष या परोक्ष में राज्य में गुटबन्दी को प्रोत्साहित किया जाता है। अतः यदि केन्द्रीय नेतृत्व द्वारा स्वयं को नियन्त्रित और अनुशासित रखा जाये, तो राज्य राजनीति की स्थिति में निश्चित रूप से सुधार लाया जा सकता है।

भारत में दलीय व्यवस्था का स्वरूप [NATURE OF THE PARTY SYSTEM IN INDIA]

लोकतन्त्र के पहियों के रूप में राजनीतिक दल अपरिहार्य हैं।¹ राजनीतिक दल बहुत बड़ी सीमा तक हमारे जीवन के महत्त्वपूर्ण अंग बन चुके हैं। 'राजनीतिक' शब्द का उच्चारण करते समय उनमें राजनीतिक दलों की ध्वनि प्रकृत होती है। लोकतन्त्र, चाहे उसका कोई भी स्वरूप प्यो न हो, राजनीतिक दलों की अनुपस्थिति में अक्षतपनीय है, इसीलिए उन्हें 'लोकतन्त्र का प्राण' (Life blood of democracy) कहा गया है। यदि राजनीतिक दलों को शासन का चतुर्थ अंग (Fourth organ of the Government) कहा जाये तो कोई अतिशयोक्ति नहीं होगी। प्रो. मुनरो के शब्दों में, "लोकतन्त्रात्मक शासन दलीय शासन का ही दूसरा नाम है।" ट्रियन के इतिहास में कभी भी ऐसी स्वतन्त्र सरकार नहीं रही है जिसमें राजनीतिक दल का अस्तित्व न हो।² ह्यूबर के शब्दों में, "प्रजातन्त्रात्मक यन्त्र के चलन में राजनीतिक दल तेल के तुल्य हैं।"³ आज की प्रतिनिधिभूलक सरकार का मार यही है कि सरकार और भसद दोनों पर दल का प्रतिबन्ध रहता है। विधानमण्डल और कार्यपालिका, सरकार और भसद केवल सर्वधानिक आवरण हैं। यथार्थ शक्ति का उपयोग राजनीतिक दल ही करते हैं।

दल-प्रणाली के बिना लोकतन्त्रात्मक शासन-प्रणाली कार्य ही नहीं कर सकती। शासन का चाहे ससदीय रूप हो या अध्यक्षतात्मक, दल-प्रणाली के अभाव में उसका त्रिधान्यन असम्भव है। किसी भी शासन में हजारों लोग राज्य की समस्याओं पर सोचते हैं, किन्तु जब तक उनके विचारों और दृष्टिकोणों को दलीय आवरण द्वारा व्यवस्थित और सम्बद्ध नहीं किया जाता तब तक शासन निष्क्रिय ही बना रहेगा। वस्तुतः राजनीतिक दल राजनीतिक प्रक्रिया को जोड़ने, सरल करने तथा स्थिर बनाने का कार्य करते हैं।⁴ मैकाइवर के अनुसार, "जिस राज्य में दल-प्रणाली नहीं होती उसमें शान्ति ही सरकार को बदलने का एकमात्र तरीका होती है।" दल-प्रणाली

1 "Parties are inevitable No free country has been without them. No one has shown how representative Government could be worked without them" —Byrce.

2 "All popular Government is Party Government There has never been at any time in the world's history a free Government in which political party did not exist and function." —Munro.

3 "Political parties are the lubricating oil in the wheels of democratic machinery." —Huber.

4 एलेन वाल . आधुनिक राजनीति और शासन, संकमिलन, 1971, पृ. 85.

से क्रान्ति की आवश्यकता नहीं होती और सर्वैधानिक तरीके से शासन में परिवर्तन किया जा सकता है।

राजनीतिक दल असंख्य मतदाताओं की व्यवस्थित भीड़ के स्थान पर व्यवस्था की सृष्टि करते हैं, जनता का नेतृत्व करने के लिए नेता प्रदान करते हैं और राजनीतिक व्यवस्था को संचालन-शक्ति प्रदान करते हैं। हरमन फाइनर के शब्दों में, “दलों के बिना मतदाता ऐसी असम्भव नीतियों का अनुसरण करने लगेंगे जो उन्हें शक्तिहीन बना देगी या विनाशकारी, और जिनसे राजनीतिक यन्त्र ध्वस्त हो जायेगा।”¹

राजनीतिक दल लोकमत के निर्माण तथा अभिव्यक्ति के सर्वोत्तम साधन हैं। वे अमूर्त मतदाताओं को मूर्त रूप देते हैं। वे निर्वाचनों में अपने प्रत्याशी खड़े करते हैं और अपने कार्यक्रमों तथा नीतियों का प्रचार कर मतदाताओं को प्रभावित करते हैं। निर्वाचन में विजयी दल सरकार का निर्माण करता है और पराजित दल विपक्ष के रूप में आलोचना करते हैं। अतः दल-प्रणाली से प्रतिनिधि शासन को चलायमान किया जाता है।

राजनीतिक दल नागरिकों को राजनीतिक शिक्षा प्रदान करते हैं। किसी देश के नागरिकों की वैयक्तिक स्वतन्त्रता की रक्षा की दृष्टि से भी राजनीतिक दल विशेष महत्त्व रखते हैं। प्रो. लॉस्की के शब्दों में, “राजनीतिक दल देश में अधिनायकवाद से हमारी रक्षा करने के सर्वश्रेष्ठ कवच हैं।”²

मेरियट ने तो दलों को सरकार की ‘पूरक सस्था’ कहा है क्योंकि वे अधिकारियों का चुनाव, सार्वजनिक नीति का निर्धारण तथा सरकार का संचालन और उसकी आलोचना करने में सहायता प्रदान करते हैं।

मैकाइवर के शब्दों में, “राजनीतिक दलों के अभाव में न तो सिद्धान्तों की संगठित अभिव्यक्ति ही हो सकती है, न नीतियों का उचित विकास ही और न नियन्त्रित रूप से ससदीय चुनाव के वैधानिक उपायो अथवा मान्य सस्याओं का सहारा लिया जा सकता है जिसके द्वारा राजनीतिज्ञ अपनी शक्ति बनाये रखने या उसे प्राप्त करने का प्रयत्न करते हैं।

राजनीतिक दलों की परिभाषा

(POLITICAL PARTIES MEANING AND DEFINITIONS)

राजनीतिक दल से हमारा अभिप्राय ऐसे व्यक्तियों के समूह से है जो कुछ समस्याओं के रूप और उनके समाधान के सम्बन्ध में एकमत हैं और जिन्होंने सामान्य उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए मिलकर बंध ढग से काम करने का निश्चय कर लिया है। विभिन्न राजनीतिक विचारकों ने दल की अलग-अलग परिभाषाएँ दी हैं।

न्यूमैन के अनुसार “राजनीतिक दल एक स्वतन्त्र समाज में नागरिकों के उस व्यवस्थित समुदाय को कहते हैं जो शासनतन्त्र को नियन्त्रित करना चाहता है और उनके लिए जनसहमति में भाग लेकर अपने कुछ सदस्यों को सरकारी पदों पर भेजने का प्रयास करता है।”

एडमण्ड बर्क के शब्दों में : “राजनीतिक दल कुछ लोगों का एक समूह है जो कुछ सिद्धान्तों पर सहमत होकर अपने संयुक्त प्रयासों द्वारा जनहित को आगे बढ़ाने के लिए संगठित रहना है।”³

¹ “Without parties an electorate would be either impotent or destructive by embarking on impossible policies that would only wreck the political machinery” —H. Finer.

² “The parties are our best defence against the growth of caesarism in the country.” —Laski.

³ “A political party is a body of men, united for the purpose of promoting by their joint endeavours the public interests upon some principles on which they are all agreed.” —Edmund Burke.

लीकाँक के मतानुसार : “राजनीतिक दल से हमारा अभिप्राय ऐसे नागरिकों के समुदाय से है जो एक राजनीतिक इकाई के रूप में कार्य करते हैं। सार्वजनिक प्रश्नों पर उनके विचार एक जैसे होते हैं और वे सामान्य उद्देश्य की पूर्ति के लिए मतदान की शक्ति का प्रयोग करके शासन की शक्ति हथियाना चाहते हैं।”

मैकाइवर के अनुसार : “राजनीतिक दल वह समुदाय है जो किसी विशेष सिद्धान्त या नीति के समर्थन के लिए संगठित किया गया हो और जो संवैधानिक उपायों से उस सिद्धान्त अथवा नीति को शासन का आधार बनाने का प्रयत्न करना हो।”¹

गेटेल के शब्दों में : “राजनीतिक दल पूर्ण अथवा अपूर्ण रूप से संगठित उन नागरिकों का एक समूह होता है जो एक राजनीतिक सस्था की भाँति कार्य करते हैं और जिनके ध्येय अपने मत-अधिकार के प्रयोग द्वारा सरकार पर नियन्त्रण रखना व अपनी सामान्य नीति का सम्पादन करना है।”²

गिलक्राइस्ट के शब्दों में : “राजनीतिक दल नागरिकों के उस संगठित समुदाय को कहते हैं जिसके सदस्य समान राजनीतिक विचार रखते हैं, और जो एक राजनीतिक इकाई के रूप में कार्य करते हुए शासन को अपने हाथ में रखने की चेष्टा करते हैं।”³

इस प्रकार राजनीतिक दल ऐसे व्यक्तियों का निकाय होता है जो सार्वजनिक प्रश्नों पर यदि पूर्णतः नहीं तो कम से कम सामान्य दृष्टिकोणों में समता रखते हो तथा सामूहिक प्रयासों द्वारा शासन को हस्तगत करके अपने उद्देश्यों के क्रियान्वयन पर विश्वास करते हो। दूसरे शब्दों में व्यक्तियों के किसी भी समूह को, जो एक समान उद्देश्य की प्राप्ति के लिए कार्य करता है, दल कहते हैं। यदि उस दल का उद्देश्य राजनीतिक हो तो उसे राजनीतिक दल कहा जाता है।

राजनीतिक दलों की विशेषताएँ अथवा तत्त्व

(MAIN FEATURES OF ESSENTIAL ELEMENTS OF POLITICAL PARTIES)

उपर्युक्त परिभाषाओं के विवेचन से राजनीतिक दलों के निम्नलिखित लक्षण प्रकट होते हैं—(1) लम्बी अवधि के लिए संगठन, (2) कतिपय सिद्धान्तों अथवा नीतियों के बारे में सहमति; (3) अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए शांतिपूर्ण और संवैधानिक साधनों का प्रयोग और (4) राष्ट्रीय हित की दृष्टि से अपनी नीतियों को कार्यरूप देने की लालसा। संक्षेप में; किसी भी राजनीतिक दल के निर्माण के लिए निम्न तत्त्वों का होना आवश्यक है :

(1) संगठन—दल को मजबूत एवं स्थायी बनाने के लिए उसमें संगठन का होना अत्यन्त आवश्यक है। संगठन से तात्पर्य है कि दल के कुछ अपने लिखित एवं अलिखित नियम, उपनियम, कार्यालय, पदाधिकारी आदि होने चाहिए। ये दल के सदस्यों को अनुशासित रखते हैं। संगठन के अभाव में दलीय अनुयायी एक विखरी भीड़ मात्र ही होंगे और वे अपने उद्देश्यों को पूरा नहीं कर पायेंगे। वस्तुतः संगठन ही राजनीतिक दल की शक्ति का रहस्य है।

(2) मूलभूत सिद्धान्तों की एकता—दल व्यक्तियों का एक ऐसा समूह होता है जिसके सदस्य

¹ “A political party is an association organised in support of some principle or policy which by constitutional means it endeavours to make the determinant of government”

—MacIver.

² “A party consists of a group of citizens, more or less organised, who act as a political unit and who by the use of the voting power, aim to control the government and carry out their general policies.”

—Gettle.

³ “A political party is an organised group of citizens who profess to share the same political views and who, by acting as a political unit, try to control the government.”

—Gilchrist.

सार्वजनिक प्रश्नों पर एक से विचार रखते हैं। इन प्रश्नों की वारीकियों पर उनमें मतभेद हो सकता है, लेकिन वे सब मौलिक सिद्धान्तों पर एकमत होते हैं। सिद्धान्तों की एकता ही दल को ठोस आधार प्रदान करती है। सिद्धान्तिक एकता-के अभाव में दल की जड़ें हिल जायेंगी और उसका विघटन हो जायेगा।

(3) **संवैधानिक उपायों का प्रयोग**—राजनीतिक दलों को अपने लक्ष्य (सत्ता प्राप्ति) की प्राप्ति के लिए सदा संवैधानिक उपायों का सहारा लेना चाहिए। जो असंवैधानिक उपायों का अनुसरण करते हैं अथवा हिसात्मक साधनों को अपनाते हैं, उन्हें राजनीतिक दल नहीं कहा जा सकता।

(4) **राष्ट्रीय हित की वृद्धि**—राजनीतिक दल एक ऐसा समुदाय है जो उच्च आदर्शों से अनुप्राणित होता है और जिसके कार्यक्रमों और नीतियों का देशव्यापी आधार होता है, क्षेत्रीय अथवा साम्प्रदायिक नहीं। उसे किसी विशेष जाति, धर्म सम्प्रदाय या वर्ग के हित की अपेक्षा राष्ट्रीय हित की अभिवृद्धि हेतु चेष्टा करनी चाहिए। यदि कोई संगठन, वर्ग, जाति या सम्प्रदाय विशेष का हित साधन करते हैं तो यथार्थ में उन्हें राजनीतिक दल नहीं कहा जा सकता।

राजनीतिक दलों के आधार

(BASIS FOR THE FORMATION OF POLITICAL PARTIES)

राजनीतिक दलों की उत्पत्ति के निम्नलिखित आधार हैं :

(1) **मनोवैज्ञानिक**—कई बार दलों के निर्माण का कारण मनोवैज्ञानिक भी हो सकता है। कुछ व्यक्ति प्राचीन से चिपके रहना चाहते हैं और किसी प्रकार के क्रांतिकारी परिवर्तन को पसन्द नहीं करते, जबकि दूसरी ओर ऐसे व्यक्ति होते हैं जिन्हें अतीत से कोई लगाव नहीं होता और वे नित नूतन परिवर्तन करके प्रगति को ही अपना लक्ष्य बनाते हैं। इस आधार पर समान विचार वाले व्यक्ति राजनीतिक कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने के उद्देश्य से विभिन्न दलों में संगठित हो जाते हैं। इस भाँति प्रायः चार प्रकार के व्यक्ति देखने में आते हैं—(1) प्रथम, वे जो प्राचीन संस्थाओं एवं रीति-रिवाजों में वापस लौटना चाहते हैं, प्रतिक्रियावादी कहलायेंगे, (2) द्वितीय, वे जो वर्तमान में किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं चाहते, अनुदारवादी कहलायेंगे; (3) तृतीय, वे जो वर्तमान परिस्थितियों में सुधार करना चाहते हैं, उदारवादी कहलायेंगे; (4) चतुर्थ, वे व्यक्ति जो वर्तमान संस्थाओं का उन्मूलन करना चाहते हैं, उग्रवादी कहलायेंगे। इस प्रकार जैसे-जैसे लोगों का स्वभाव होगा वैसे-वैसे प्रतिक्रियावादी, अनुदारवादी, उदारवादी तथा उग्रवादी दल बन जायेंगे।

(2) **वातावरण का प्रभाव**—दलों के निर्माण में वातावरण का योग भी कम महत्त्व का नहीं है। जिस वातावरण में बालक रहता है उसका प्रभाव व्यापक रूप से उसके मानस पर पड़ता है। साम्यवादी वातावरण में पला बालक आगे चलकर उस दल का अनुयायी बन जाता है। इंग्लैण्ड में तो आज भी कुछ ऐसे परिवार हैं जिनके सदस्य अनुदारवादी दल के कार्यक्रमों में परम्परागत रूप से विश्वास करते हैं।

(3) **धार्मिक आधार**—बहुत से लोग धार्मिक आधार पर राजनीतिक दल बना लेते हैं। उनका लक्ष्य अपने धर्म के अनुयायियों की रक्षा करना होता है। योरोपीय देशों में कैथोलिक दल इसी आधार पर बने। भारत में मुस्लिम लीग, अकाली दल, हिन्दू महासभा के निर्माण का भी यही आधार था।

(4) **आर्थिक कारण**—दलों के निर्माण का आर्थिक आधार सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण है। आर्थिक कार्यक्रम के अभाव में कोई भी दल अधिक दिनों तक टिक नहीं सकता। राजनीतिक दलों को राष्ट्रीय महत्त्व तभी प्राप्त हो सकता है जब उनके पास आर्थिक कार्यक्रम हों। शिक्षित

जनता पर तो आर्थिक नीतियों का व्यापक प्रभाव पड़ता है। एक सामान्य आर्थिक कार्यक्रम द्वारा ही राजनीतिक दल समाज के विभिन्न वर्गों में सामंजस्य उत्पन्न करने की चेष्टा करता है।

(5) नेतृत्व—प्रायः राजनीतिक दल अपने उच्चतम नेता के व्यक्तित्व की प्रतिष्ठाया होता है। वह जिन आदर्शों को आगे बढ़ाना चाहता है, उसके अनुयायी बिना मोच-समझ उसी साँचे में ढलते जाते हैं। क्योंकि दल में प्रत्येक व्यक्ति न तो विचारशील होता है और न उसमें तार्किक गूढ़ि होती है। वह अपने नेता के चारों ओर घूमने वाला नक्षत्र मात्र होता है।

(6) विचारधारा—राउसैक के शब्दों में, “एक राजनैतिक आन्दोलन को जीवित रखने के लिए विचारधारा का होना अति आवश्यक है। विचारधारा की अनुपस्थिति में आन्दोलन अन्धकार तथा अनिश्चितता में ही छलंग लगाता रहेगा……”¹ सामाजिक, आर्थिक और राजनैतिक विचारधारा में आम सहमति दल के सदस्यों को आपस में जोड़ती है। उदाहरणार्थ, भारत में नवगठित जनता पार्टी के सदस्यों को आपस में जोड़ने वाली कड़ी गाँधीवादी विचारधारा रही है।

लार्ड ब्राइस का कथन है कि प्रत्येक जनसमुदाय में विभिन्न विचारों के लोग पाये जाते हैं। इनमें से कुछ विचार परस्पर विरोधी होते हैं। इन विचारों का प्रतिपादन करने वाले व्यक्तियों में से कुछ नेता बन जाते हैं और अन्य नागरिक उनका अनुमोदन और समर्थन करने लगते हैं। आगे चलकर इन्हीं लोगों से संगठित राजनीतिक दल बन जाते हैं। इन दलों का मनोवैज्ञानिक आधार मनुष्य की चार प्रवृत्तियाँ हैं—सहानुभूति, अनुकरण, प्रतिरोध और प्रतिस्पर्धा। इन्हीं कारणों से व्यक्ति-समूह सामान्य नीतियों और सिद्धान्तों के आधार पर अपने लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए पृथक् संगठन बना लेते हैं।

राजनीतिक दलों के कार्य

(FUNCTIONS OF POLITICAL PARTIES)

लोकतन्त्रीय शासन के लिए राजनीतिक दल अपरिहार्य हैं। राजनीतिक दल जो कार्य करते हैं वे अत्यन्त महत्त्वपूर्ण हैं। मेरिगन के अनुसार इनके पाँच प्रमुख कार्य हैं—(1) पदाधिकारियों का चुनाव करना, (2) नीति-निर्धारण, (3) शासन का संचालन तथा उसकी रचनात्मक आलोचना, (4) राजनीतिक प्रचार और शिक्षण, (5) व्यक्ति और शासन के मध्य मध्यम श्रेणियों की स्थापना करना। राजनीतिक दल मुख्य रूप से निम्नलिखित कार्य करते हैं :

(1) सार्वजनिक नीतियों का निर्धारण—राजनीतिक दल जनता का समर्थन प्राप्त करने के लिए अपनी नीतियों और योजनाओं का जोरदार प्रचार करते हैं। वे राजनीतिक, आर्थिक एवं सामाजिक समस्याओं के विभिन्न पहलुओं से जनता को परिचित कराते हैं। इसीलिए राजनीतिक दलों को “विचारों का दलाल” कहा जाता है। प्रो. लॉस्की के शब्दों में, “आधुनिक राज्यों के भ्रान्तिपूर्ण वातावरण में समस्याओं का चयन करके यह आवश्यक है कि वरीयता के आधार पर कुछ को अत्यन्त शीघ्र निपटाने के लिए छांटना चाहिए और उनके निदान जनता की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करने चाहिए। चयन का यह कार्य दलों के द्वारा ही होता है।”²

(2) शासन का संचालन—राजनैतिक दल चुनावों में बहुमत प्राप्त करके सरकार का निर्माण करते हैं। अपने दल में से ही मन्त्री नियुक्त करते हैं तथा विभिन्न विधियों से अपने चुनाव घोषणा-पत्र के वायदों को पूरा करने का प्रयास करते हैं।

¹ “The party is held together by its ideology and organization. An ideology is indispensable in the life of a political movement.”

—Raisick.

² लॉस्की - ए. ग्रामर आन्ड् पॉलिटिक्स, पृ. 312-313

(4) शासन की आलोचना—यदि निर्वाचन में किसी दल को बहुमत प्राप्त न हो तो वह प्रतिपक्ष के रूप में महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह करता है। प्रतिपक्ष के रूप में उसका यह कर्तव्य हो जाता है कि वह शासन को सचेत रखे। वह सरकार की रचनात्मक आलोचना करके वैकल्पिक नीतियाँ प्रस्तुत करता है। विपक्षी दल शासन की कमजोरियों को जनता के सामने रखकर उसके विरुद्ध लोकमत तैयार करते हैं।

(4) चुनावों का संचालन—राजनीतिक दलों से ही चुनावों की सार्थकता प्रकट होती है। वे चुनाव के समय अपने चुनाव घोषणा-पत्र तैयार करते हैं, उनका प्रचार करते हैं, प्रत्याशियों को खड़ा करने तथा हर तरीके से चुनाव जीतने का प्रयत्न करते हैं। हरमन फाइनर के शब्दों में, “राजनीतिक दलों के बिना निर्वाचक या तो नितान्त असहाय हो जायेंगे या उनके द्वारा असम्भव नीतियों को ही अपनाकर राजनीतिक यन्त्र को ही नष्ट कर दिया जायेगा।”

(5) लोकमत का निर्माण—यदि शासित व्यक्तियों की सहमति में गत्ता को प्राधिकार अर्जित करना है और यदि शासन की नीतियों पर लोकमत प्राप्त करना है तो राजनीतिक दल अपरिहार्य हैं। इनकी अनुपस्थिति में जनसमुदाय एक दिशाहीन भीड़ के अतिरिक्त और कुछ न होगा। लार्ड ब्राइस के शब्दों में, “लोकमत को प्रशिक्षित करने, उसके निर्माण और अभिव्यक्ति में राजनीतिक दलों के द्वारा अत्यधिक महत्वपूर्ण कार्य किया जाता है।”

(6) शासन तथा जनता के बीच मध्यस्थ का कार्य—राजनीतिक दल जनता और सरकार के बीच मध्यस्थता करने हैं। वे जनता की समस्याओं और आकांक्षाओं को सरकार के सामने रखते हैं और सरकार की स्थिति से जनता को अवगत करते हैं। बार्कर के अनुसार, “राजनीतिक दल एक ऐसे पुल का कार्य करते हैं जिसका एक छोर समाज को छूता है और दूसरा राज्य को। यह एक ऐसा पाइप है जिससे सामाजिक विचारधारा बहती है जो राज्य के यन्त्र को तरल बनाकर उसके पहियों को घुमाती रहती है।”

(7) राजनीतिक प्रशिक्षण—राजनीतिक दलों के प्रचार से नागरिकों को राजनीतिक शिक्षा मिलती है। उन्हें समस्याओं के विभिन्न पहलुओं का पता लगता है। इस प्रकार से नागरिकों में राजनैतिक चेतना जाग्रत होती है।

(8) सामाजिक और सांस्कृतिक कार्य—अधिकांश राजनीतिक दल जनता के सामाजिक और सांस्कृतिक जीवन को उन्नत करने का भी कार्य करते हैं। स्वाधीनता आन्दोलन के युग में कांग्रेस ने हरिजन कल्याण तथा स्त्री-उद्धार सम्बन्धी बहुत से कार्य किये थे।

(9) दलीय कार्य—प्रत्येक राजनैतिक दल कतिपय दल सम्बन्धी कार्य भी करता है—मतदाताओं को दल का सदस्य बनाता है, सार्वजनिक नभों का आयोजन करता है, दल के लिए चन्दा इकट्ठा करता है आदि।

राजनीतिक दलों का विचारधारा जन्य रूप

(IDEOLOGICAL NATURE OF THE POLITICAL PARTIES)

लोग अपने स्वामाविक दृष्टिकोणों एवं विचारों (झुकावों) के अनुसार बँट जाते हैं और यह विभाजन ही राजनीतिक दलों का आधार बन जाता है। क्रान्तिकारी और प्रतिक्रियावादी दलों का अन्तर परिवर्तन के प्रति विभिन्न दृष्टिकोणों पर आधारित है। यह अन्तर मुख्यतः मात्रा का अन्तर है। लोग दृष्टिकोण के आधार पर अतिक्रान्तिकारी से प्रतिक्रियावादी दल तक अन्तर रखते हैं। अनेक लोग इनके बीच आते हैं। आधुनिक काल में इस अन्तर को वामपन्थी और दक्षिण-पन्थी नामों में जाना जाता है। वामपन्थी वे हैं जो क्रान्तिकारी सामाजिक आर्थिक प्रयासों का समर्थन

करते हैं और दक्षिणपन्थी वे हैं जो यथास्थिति को बनाये रखने की रूढ़िवादी स्थिति के समर्थक हैं। सभी राजनीतिक दल विचारधारा जन्य नहीं होते। विचारधारा जन्य दल राजनीतिक दल की दी गयी परिभाषा के समकक्ष होते हैं। तदनुसार यह ऐसे व्यक्तियों का निकाय है जो अपने संयुक्त प्रयासों द्वारा राष्ट्रीय हितों की उपलब्धि के लिए एक होते हैं और कुछ विशेष सिद्धान्तों को स्वीकार करते हैं जिनमें उन सभी की सहमति होती है। विचारधारा जन्य दल एक कार्यक्रम तथा विश्वासों और मूल्यों के एक सेट के प्रति प्रतिबद्ध होते हैं। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद से राजनीतिक दल अपने विचारधारागत विश्वासों के प्रति कम कठोर कहे गये हैं। अब उनकी रूचि विभिन्न वर्गों का समर्थन पाने की ओर अधिक है। इन वर्गों की माँगों तथा हितों को एक साथ नहीं मिलाया जा सकता।

विचारधाराओं के आधार पर राजनीतिक दलों को दक्षिणपन्थी एवं वामपन्थी रूप से विभाजित किया जा सकता है। द्वितीय विश्वयुद्ध से पूर्व यूरोप में फासिस्टवादी एवं नाजीवादी दलों ने साम्यवाद के विरोध, परम्परागत मूल्यों के समर्थन तथा राष्ट्रीय गर्व एवं सम्मान आदि के नाम पर व्यापक जनसमर्थन प्राप्त किया। ये दक्षिणपन्थी दल थे। इनकी अपील मुख्य रूप से जाति, रक्त एवं अतीतकालीन महानता की भावनाओं पर आधारित रहती है। ये दल अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए कैसे भी साधन अपनाने में पीछे नहीं रहते। आर्थिक क्षेत्र में दक्षिणपन्थी दल स्वतन्त्र निजी उद्यमों का समर्थन करते हैं तथा आर्थिक कार्यों पर राज्य के नियमन का विरोध करते हैं। भारत में स्वतन्त्र पार्टी और जनसंघ दक्षिण पन्थी समझे जाते थे।

वामपन्थी दल सामान्य रूप में समाजवादी नीतियों का समर्थन करते हैं। इस दृष्टि से ये दल दो भागों में विभाजित किये जा सकते हैं। प्रथम, वे जो साम्यवाद का समर्थन करते हैं और द्वितीय, वे जो समाजवाद का समर्थन करते हैं। कुल मिलाकर वामपन्थी दल पूँजीवाद के विरोध का समर्थन करते हैं और समाज की रूप रचना तथा प्रकृति में मूलभूत परिवर्तन लाना चाहते हैं।

बहुत कम देशों में ही राजनीतिक दल विचारधारा जन्य हैं। संयुक्त राज्य अमरीका और भारत में भी राजनीतिक दल विभिन्न कारणों से विचारधारागत कठोर दृष्टिकोण नहीं रख पाये हैं। ग्रेट ब्रिटेन में राजनीतिक दलों का कुछ विचारधारागत आधार अवश्य है।

भारत में कांग्रेस दल ने 1955 तक मिश्रित अर्थ-व्यवस्था का समर्थन किया और उसके बाद उसने समाजवादी समाज की स्थापना का लक्ष्य अपना लिया। तब से कांग्रेस समाजवाद के समर्थन का दावा करती है, किन्तु कांग्रेस का संगठन और उस पर धनिक किसानों का आधिपत्य इसे एक ऐसा दल बना देता है जो समाजवाद का समर्थन तो करता है किन्तु मिश्रित अर्थ-व्यवस्था के विचारों को भी कार्य रूप प्रदान करता है। पुराने विरोधी दलों के विलय से जन्मी जनता पार्टी भी समाजवाद और निर्धन जन के कल्याण का दावा करती थी। किन्तु यह भी सभी विचारधाराओं का एक मेल थी। वस्तुतः भारत में दक्षिण और वाम का अन्तर महत्वहीन है। नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों के बाद केन्द्र में राष्ट्रीय मोर्चे की सरकार को मार्क्सवादी साम्यवादी दल और भारतीय जनता पार्टी का एक साथ समर्थन मिलना यह सिद्ध करता है कि भारत में दक्षिण और वामपन्थ की धारणा बेमतलब हो गई है।

एलेन बाल द्वारा राजनीतिक दलों का वर्गीकरण

(ALAN BALL'S CLASSIFICATION OF POLITICAL PARTIES)

एलेन बाल ने दलों की संख्या, उनकी संरचना तथा उनकी ताकत के सुनिश्चित आधार लेकर निम्नलिखित दल व्यवस्थाएँ बतायी हैं :

(1) 'अस्पष्ट द्विदलीय पद्धतियाँ' (Indistinct Two Party System)—अस्पष्ट द्विदलीय पद्धतियों में दलीय विचारधाराओं पर कम बल दिया जाता है, अधिकतमिक संरचना का अभाव

और मतों को जीतने के कार्यों पर ध्यान केन्द्रित किया जाता है। अमेरिका तथा आयरलैण्ड की दलीय पद्धतियों को अस्पष्ट द्विदलीय पद्धतियाँ कहा जा सकता है।

(ii) **सुस्पष्ट द्विदलीय पद्धतियाँ (Distinct Two Party Systems)**—सुस्पष्ट द्विदलीय पद्धतियों में दल अधिक केन्द्रीकृत होते हैं। इस पद्धति के अन्तर्गत चुनावी लड़ाई में विचारधारा की टक्कर राजनीति को कुछ अधिक सरस बना देती है। ब्रिटेन, पश्चिमी जर्मनी व आस्ट्रेलिया सुस्पष्ट द्विदलीय व्यवस्थाओं के उदाहरण कहे जा सकते हैं।

(iii) **कार्यवाह बहुदलीय पद्धतियाँ (Working Multi-Party Systems)**—कार्यवाह बहुदलीय पद्धतियाँ वे दल पद्धतियाँ हैं जो दो से अधिक दल वाली होते हुए भी स्पष्ट द्विदलीय पद्धतियों के समान आचरण करती हैं—खासतौर से सरकारों की स्थिरता के सम्बन्ध में। स्वीडन तथा नार्वे में सोशल डेमोक्रेटिक पार्टियाँ हैं जिनका विरोध उदारवादी, कृषक, अनुदारवादी, क्रिश्चियन पार्टियाँ जैसी कई केन्द्र से दायें की पार्टियाँ करती हैं पर बुनियादी स्थिति यह रहती है कि या तो सोशल डेमोक्रेटों की सरकार बनती है अथवा नार्वे की तरह केन्द्र से दायें की पार्टियों की स्थिर सम्मिलित सरकार बन जाती है।

(iv) **अस्थिर बहुदलीय पद्धतियाँ (Unstable Multi-Party Systems)**—अस्थिर बहुदलीय पद्धतियों में सरकार की स्थिरता का अभाव होता है। ऐसी पद्धतियों वाले राज्यों में सरकारें अधिकतर केन्द्र की पार्टियों के साथ साझेदारी से बनती हैं, जिनका विरोध दक्षिण और वाम की पार्टियाँ करती हैं। इस प्रकार की दल पद्धति का सर्वोत्तम उदाहरण इटली में मिलता है। इटली की ससद में कम से कम आठ पार्टियों का प्रतिनिधित्व रहता है और द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद से आज तक कोई भी पार्टी बहुमत में नहीं आ सकी है। अस्थिर दलीय पद्धतियों वाले राज्यों में सरकारों का पतन जल्दी-जल्दी होता रहता है लेकिन एक सरकार के पतन के बाद अधिकतर थोड़े समय में ही दूसरी सरकार बन जाती है।

(v) **प्रभावी दल पद्धतियाँ (Dominant Party Systems)**—प्रभावी दल पद्धतियाँ वे पद्धतियाँ हैं जिनके अन्तर्गत दल प्रतियोगिता चलने दी जाती है लेकिन एक ऐसे दल का उदय होता है जो सब दलों पर छा जाता है। भारत प्रभावी दल पद्धति का अच्छा उदाहरण है। आजादी के बाद से अब तक (1977-80 की अवधि अपवाद है) राष्ट्रीय स्तर पर कांग्रेस ही एकमात्र शासक दल है। बहुत-से दूसरे दल भी मौजूद हैं और उन्हें प्रभावी दल से खुली प्रतियोगिता की छूट दी गयी है। यहाँ तक कुछ एक प्रादेशिक दलों ने कई भारतीय राज्यों के शासन पर जब तब नियन्त्रण भी किया है।

(vi) **एक दलीय पद्धतियाँ (One Party Systems)**—एक दलीय पद्धतियों की सही परिभाषा करना दुष्कर है। इस श्रेणी में मिस्र से लेकर तज़ानिया तक रखे जा सकते हैं। शेख मुजीब के समय में बंगलादेश तथा वर्तमान में बर्मा भी एकदलीय पद्धतियों के प्रवर्ग में ही रखे जाते हैं। इन पद्धतियों में चुनावी प्रतियोगिता का पूर्णतया अभाव नहीं होता है। दल में ही गुट, चुनावी खींचतान करने की कुछ-कुछ छूट रखते हैं।

(vii) **सर्वाधिकारी दलीय पद्धतियाँ (Totalitarian Party Systems)**—सर्वाधिकारी दल पद्धतियों को एकदलीय पद्धतियों से कई बातों में भिन्न पाते हैं। इन पद्धतियों में सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक सक्रियता के सब पहलुओं पर दल का अत्यधिक नियन्त्रण रहता है। इनमें प्रभावी विचारधारा पर बल दिया जाता है। चीन व अन्य साम्यवादी देशों में सर्वाधिकारी एकदलीय प्रणालियाँ पायी जाती हैं।

(PAR

भारत में स्वतन्त्रता आन्दोलन
हुई। कांग्रेस एक विशेष अस्तित्व

वस्था

IN INDIA)

री दलों के संगठन की अ
में पैदा हुई जिसने देश

तत्त्वों को एकत्रित किया। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद इस दल ने एक राजनीतिक दल के रूप में कार्य करना प्रारम्भ कर दिया, यद्यपि महात्मा गाँधी चाहते थे कि यह केवल समाज सेवा संगठन के रूप में कार्य करें। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद देश की राजनीति में कांग्रेस दल की भूमिका इतनी महत्वपूर्ण थी कि भारत का प्रायः एक प्रभुत्वशाली दलीय व्यवस्था के रूप में वर्णन किया गया। कांग्रेस आम जनता का सर्वप्रिय दल था तथा इसके योजना कार्य में सर्व कुछ सम्मिलित था। प्रायः इसको भारतीय समाज का लघुरूप माना जाता था जिसमें राष्ट्र के समस्त तत्त्वों का प्रतिबिम्ब था।

परन्तु इससे हमें गलत परिणामों पर नहीं पहुँचना चाहिए। कांग्रेस में ही विभिन्न तत्त्व विद्यमान थे जो महत्वपूर्ण प्रश्नों पर अलग-अलग विचार रखते थे। कांग्रेस दल जो आन्दोलन दल से एक राजनीतिक दल में बदल गया था, चाहता तो सब विभिन्न तत्त्वों को अपने विनाशालय संगठन में समा सकता था। इसके बाद कांग्रेस दल एक केन्द्रीय दल बन गया जिसमें वामपन्थी और दक्षिणपन्थी राजनीति साथ-साथ शामिल थी। इसने दल में एक आन्तरिक शोधक रचना का गठन किया जिसमें कांग्रेस की बाहरी परिस्थितियों के अनुसार इनके भिन्न-भिन्न तत्त्व एक-दूसरे में घुल-मिल सकते थे।

यह एक तथ्य है कि भारत में कांग्रेस का प्रभाव सम्पूर्ण नहीं था। यद्यपि लोकसभा में कांग्रेस को भारी बहुमत प्राप्त था फिर भी कभी भी राष्ट्रीय चुनावों में इसे सार्वजनिक मतों का बहुमत नहीं मिला। दूसरी ओर विरोधी दलों को लोकसभा में यद्यपि कम स्थान प्राप्त थे परन्तु उनके पीछे मतदाताओं की पर्याप्त शक्ति थी और राज्य स्तर पर कांग्रेस का पभाव और भी कम था।

भारत में विरोध विशेषतः सरकार का विरोध था। कांग्रेस दल सत्तारूढ़ दल था अतः विरोध का अभिप्राय कांग्रेस के विरोध से था। विरोधी पक्ष का प्रयास मुख्यतः कांग्रेस की बालोचना करना तथा इसको सत्ता से हटाना था।

कांग्रेस दल का देशव्यापी शक्तिशाली संगठन सुदूरपूर्वी गाँवों तक फैला हुआ था। इसने स्वतन्त्रता आन्दोलन के नेतृत्व की विरामत को स्वीकार किया। इसने क्षेत्रीय एवं वर्गीय हितों को एक साथ लिया। इसका कार्यक्रम पर्याप्त उदारवादी एवं लचीला था जिसके परिणामस्वरूप यह विभिन्न वर्गों की बढ़ती हुई आकांक्षाओं से उत्पन्न विभिन्न माँगों को समायोजित कर सका। इसने कभी भी विचारधारा की दृष्टि से अतिवादी दृष्टिकोण नहीं अपनाया। सभी हितों को कांग्रेस दल में समायोजित कर लिया गया था इसलिए दूसरे दल उठ ही नहीं सके। कांग्रेस के कार्यक्रमों में देहाती एवं नगरीय हितों को शामिल किया गया, कुटीर उद्योगों तथा बड़े उद्योगों और इसमें कृषि एवं औद्योगिक हितों को मिलाया गया और इसमें परम्परावादी एवं आधुनिक दोनों ही दृष्टिकोण शामिल हैं। असल में कांग्रेस दल ने सर्वसहमति एवं एकीकरण प्राप्त करने का मूलभूत कार्य किया।

भारत में कांग्रेस दल की एक विलक्षण विशेषता यह थी कि यह विभिन्न दृष्टिकोणों का एक प्रकार से संविद (Coalition) बन गया था। इसमें आन्तरिक रूप से ही विरोधी दल उठ खड़ा हुआ। यद्यपि यह एक दलीय प्रभुता की व्यवस्था थी किन्तु फिर भी इसने सभी प्रजातान्त्रिक प्रयासों और संस्थाओं को अपनाया। ऐसी स्थिति में विरोधी दल की स्थापना के लिए कोई क्षेत्र नहीं था।

भारत में दलीय व्यवस्था की विशेषताएँ

(SALIENT FEATURES OF THE PARTY SYSTEM IN INDIA)

1947 से लेकर 1990 के काल में कम से कम तीन बार (1967, 1977 तथा 1990) ऐसा प्रतीत हुआ कि भारत की दलीय व्यवस्था नवीन दिशा ग्रहण करने जा रही है; लेकिन दोनों ही बार ऐसा नहीं हो पाया और स्थिति में थोड़े-बहुत परिवर्तन के बाद दलीय व्यवस्था अपने मूल

स्वरूप पर आकर टिक गयी। 1967 के चतुर्थ आम चुनाव में भारतीय संघ के लगभग आधे राज्यों की विधानसभाओं में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं कर सकी और इन राज्यों में विरोधी दलों की मिली-जुली सरकारों 'संविद सरकारों' (Coalition Governments) की स्थापना हुई। इस स्थिति के सन्दर्भ में भारतीय राजनीति के अनेक समीक्षकों द्वारा यह विचार व्यक्त किया गया कि अब भारतीय राजनीति में एक दल की प्रधानता का युग समाप्त हो चुका है और भारत में केन्द्र तथा राज्यों के स्तर पर एक दलीय सरकारों के स्थान पर मिली-जुली सरकारों की स्थापना होगी। रजनी कोठारी के शब्दों में, "भारतीय राजनीति ने एक दल की प्रधानता वाली स्थिति से निकलकर उस स्थिति में प्रवेश किया, जिसमें विभिन्न दलों में प्रधानता प्राप्त करने के लिए प्रतियोगिता प्रारम्भ हो गयी।"¹ लेकिन 1971 ई. के लोकसभा चुनावों और 1972 ई. के विधानसभा चुनावों में दलीय स्थिति इस रूप में सामने नहीं आयी और दलीय व्यवस्था ने पुनः अपने पुराने स्वरूप 'एक दल की प्रधानता वाली बहुदलीय पद्धति' (Multi Party System with one Dominant Party) को ग्रहण कर लिया।

1977 ई. के लोकसभा चुनावों के परिणामस्वरूप भारत में पहली बार केन्द्र में सत्ता परिवर्तन हुआ और कांग्रेस के स्थान पर जनता पार्टी की सरकार स्थापित हुई। जनता पार्टी की स्थापना पाँच राजनीतिक इकाइयों—संगठन कांग्रेस, जनसंघ, भारतीय लोक दल, समाजवादी दल और चन्द्रशेखर के नेतृत्व में विद्रोही कांग्रेसियों के सम्मिलन से हुई थी और मई 1977 के प्रथम मप्ताह में जब जगजीवनराम के नेतृत्व वाली 'लोकतन्त्रीय कांग्रेस' (Congress for Democracy) का भी इसमें विधिवत् रूप से विलय हो गया तब इस स्थिति को दृष्टि में रखते हुए आशा की जाने लगी कि बहुत शीघ्र ही भारतीय राजनीति में 'राजनीतिक ध्रुवीकरण' (Political Polarisation) की स्थिति आ जायगी अर्थात् बहुत कुछ सीमा तक भारत में 'द्विदलीय व्यवस्था' स्थापित हो जायगी लेकिन 1977 के अन्तिम दिनों से ही इस बात के संकेत मिलने लगे और 1978 के प्रारम्भ से यह नितान्त स्पष्ट हो गया कि हम 'राजनीतिक ध्रुवीकरण' की दिशा में आगे बढ़ने के बजाय राजनीतिक दलों के विघटन और विखराव की दिशा में आगे बढ़ रहे हैं। 1979 में स्थिति पूर्णतया इसी रूप में सामने आ गयी और यह शंका व्यक्त की जाने लगी कि जनवरी 1980 के लोकसभा चुनाव-केन्द्र में मिली-जुली सरकार को जन्म देंगे। लेकिन 1967-70 काल में राज्य स्तर पर और पुनः 1977-79 के काल में राज्य स्तर पर तथा बहुत कुछ सीमा तक केन्द्रीय स्तर पर (अनेक अर्थों में केन्द्र में सत्तारूढ़ जनता पार्टी सरकार एक मिली-जुली सरकार ही थी और जुलाई 1979 में वस्तुतः जनता (एस), कांग्रेस (अस) और अन्ना डी एम. के. की मिली-जुली सरकार स्थापित हुई थी) मिली-जुली सरकारों के प्रति भारतीय जनता का अनुभव सुखद नहीं था। राजनीतिक विवेचना में मिली-जुली सरकारें राजनीतिक अस्थायित्व के साथ जुड़ी हुई देखी गयीं और भारतीय सन्दर्भ में मिली-जुली सरकारों का आशय राजनीतिक अस्थायित्व और दिशाहीन शासन के रूप में सामने आया। अब भारतीय जनता एक ही राजनीतिक दल को शासन सत्ता सौंपने के पक्ष में थी। इस स्थिति के परिणामस्वरूप 1980 में लोकसभा के लगभग दो-तिहाई स्थान 'इन्दिरा कांग्रेस' के द्वारा प्राप्ति किये गये और शेष स्थान विभिन्न विपक्षी दलों में बँट गये। इस प्रकार भारतीय दलीय व्यवस्था की मूल प्रवृत्ति 'एक दल की प्रधानता वाली बहुदलीय पद्धति' या 'बहुदलीय पद्धति में एक दल की प्रधानता' पुनः स्थापित हो गयी। नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों के बाद हम पुनः अल्पमत (मिली-जुली सरकार) सरकार की तरफ बढ़

1 "India has been for sometime now moving from a dominant party system to a system of competitive dominance"

रहे हैं। ऐसे सकेत हैं कि भारत की दल प्रणाली पुनः नई दिशा की ओर अपने चरण बढ़ाने का अवसर है।

भारत की दलीय व्यवस्था की कुछ प्रमुख विशेषताओं का उल्लेख निम्नलिखित रूपों किया जा सकता है :

(1) बहुदलीय पद्धति (Multi-party System)—भारत में ब्रिटेन तथा अमरीका तरह द्वि-दल पद्धति नहीं, बल्कि बहुदलीय पद्धति है; लोकसभा में लगभग 15 और विभिन्न राज्यों की विधानसभाओं में कुल मिलाकर 30 से अधिक राजनीतिक दल हैं। उनमें में कुछ को जेटक अन्य के पास कोई नीति अथवा कार्यक्रम नहीं है या उनके पास गांधियों का अभाव है। मई 1981 के 9 राज्यों की विधानसभाओं के चुनाव में 8 राजनीतिक दलों को अगिला भारतीय दल के रूप में मान्यता प्रदान की गयी थी, लेकिन इनमें में कुछ का अगिला भारतीय मगठन और स्वरूप केवल कहने भर के लिए ही है और उनके प्रभाव क्षेत्र बहुत सीमित हैं। राज्यों की विधानसभाओं में इस प्रकार के अनेक दलों के अस्तित्व ने प्रशासनिक अस्थिरता को ही जन्म दिया है और वह इस बहु दलीय पद्धति को भारतीय लोकतन्त्र के हित में नहीं बढ़ा जा सकता है।

(2) एक राजनीतिक दल का प्राधान्य (One Dominant Party System)—चतुर्थ अ चुनाव में पूर्व मॉरिस जॉन्स ने भारत की दलीय पद्धति को 'एक दल की प्रधानता वाली बहुदलीय पद्धति' की संज्ञा दी थी और 1967 से 1970 के समय को छोड़कर भारतीय राजनीति सामान्यतया यही प्रवृत्ति रही है। बहुदलीय पद्धति में सामान्यतया राजनीतिक शक्ति का वितरण हो जाता है और कोई भी एक राजनीतिक दल इस स्थिति में नहीं होता कि वह अपने ही पक्ष पर सरकार का निर्माण कर सके। लेकिन 1967 ई. के पूर्व भारतीय राजनीति में सामान्यतया यह स्थिति देखने में नहीं आयी, जिसका कारण भारतीय राजनीति में कांग्रेस दल की प्रधानता थी। 1967 ई. के चतुर्थ आम चुनाव ने भारतीय राजनीति में राज्य स्तर पर उस स्थिति को जन्म दिया जिसे बहुदलीय पद्धति का स्वाभाविक परिणाम कहा जा सकता है, लेकिन 1967-70 के काल कुछ राज्यों में जिन मिली-जुली सरकारों का निर्माण हुआ, सामान्य जनता को उनसे घोर नाराज प्राप्त हुई और विपक्षी दलों की शक्ति का पतन-प्रारम्भ हो गया। अतः 1971 के लोकसभा तथा 1972 के विधानसभा चुनावों में जनता ने केन्द्र तथा अधिकांश राज्यों में अकेली सत्ता कांग्रेस को अपनी सरकार के निर्माण का अवसर प्रदान किया।

जनवरी 1980 के लोकसभा चुनावों के आधार पर केन्द्र में मिली-जुली सरकार की स्थापना की बात सोची गयी थी, लेकिन चुनाव परिणाम उस रूप में सामने नहीं आये और भारतीय राजनीति में एक दल की प्रधानता पुनः स्थापित हो गयी। इस प्रकार भारतीय राजनीति में 1947-67 के काल में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस की प्रमुखता की स्थिति प्राप्त थी, 1967-70 के काल में भारत की दलीय व्यवस्था 'प्रतियोगी दलीय व्यवस्था' के रूप में सामने आयी; लेकिन 1971 पुनः एक दल 'सत्ता कांग्रेस' को प्रधानता की स्थिति प्राप्त हो गयी और 1977 के आरम्भ तक उसे यह स्थिति प्राप्त रही। 1977-79 के काल में दलीय व्यवस्था स्पष्ट नहीं थी, कुछ सीमा तक यह 'प्रतियोगी दलीय व्यवस्था' थी और कुछ सीमा तक ऐसी बहुदलीय व्यवस्था जिसमें एक जनता पार्टी को प्रधानता की स्थिति प्राप्त थी। जनवरी 1980 के लोकसभा चुनाव और 1980 के विधानसभा चुनावों के परिणामस्वरूप इस बहुदलीय व्यवस्था में एक दल 'इन्दिरा कांग्रेस' को स्पष्ट रूप से प्रधानता की स्थिति प्राप्त हो गयी। 1984-85 के लोकसभा एवं राज्य विधानसभाओं के चुनाव परिणामों से भी कांग्रेस दल की 'प्रधानता' ही उभरी। नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों के परिणामस्वरूप स्थिति में व्यापक परिवर्तन आया और एक दल की प्रधानता के युग का अन्त हुआ। केन्द्र में किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ।

(3) दलीय राजनीति, वैयक्तिक नेतृत्व पर आधारित—दलीय राजनीति वैयक्तिक नेतृत्व पर आधारित है और व्यक्तियों के आधार पर दलों के विगटने का क्रम चलता रहता है। भारतीय राजनीति के सर्वप्रमुख दल या शासक दल में सामान्यतया एक ही व्यक्ति को सर्वोच्चता की स्थिति प्राप्त रही है। 1951 से 1964 के मध्य तक श्री नेहरू को यह स्थिति प्राप्त थी और बाद में 1970-76 के काल में तथा पुनः 1980 के प्रारम्भ में श्रीमती गांधी द्वारा इस स्थिति को प्राप्त कर लिया गया। दिसम्बर 1984 के चुनावों के बाद राजीव गांधी की प्रभावक भूमिका उभरी है। इस सम्बन्ध में 1964-69 तथा 1977-79 की स्थिति अवश्य ही अपवाद रही है, लेकिन एक अन्य तथ्य यह है कि जब भी शासक दल में शक्तिशाली वैयक्तिक नेतृत्व का अभाव हुआ दल की शक्ति और दल के अन्तर्गत अनुशासन दोनों में ही कमी आ गयी।

(4) राजनीतिक दलों में विभाजन, विघटन और अस्थायित्व की प्रवृत्ति—भारत के सभी राजनीतिक दल निरन्तर विभाजन, विघटन, विखराव और अस्थायित्व की प्रवृत्ति के शिकार रहे हैं। सर्वप्रमुख दल भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस अब तक दो बार विभाजित हो चुका है। 1969 ई. में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस का विभाजन हुआ और 1978 में सत्ता कांग्रेस का। 1977 में गठित जनता पार्टी 1980 के मध्य तक चार जनता पार्टियों में बँट गई। जनता पार्टी (जे. पी.) भारतीय जनता पार्टी, जनता 'एस' (चरणसिंह) और जनता 'एस' (राजनारायण)। इसी प्रकार चार साम्यवादी दल हैं, जिनमें दो भली प्रकार संगठित हैं। विशेष बात यह है कि आज एक राजनीतिक दल का गठन होता है और कल उसमें विभाजन या विघटन की स्थिति उत्पन्न हो जाती है। इस प्रकार दलीय व्यवस्था में अनिश्चय और अस्थायित्व की स्थिति बनी हुई है और यह निश्चित रूप से एक विकृति है।

(5) शक्तिशाली विपक्ष—1967-70 और 1977-79 के काल को छोड़कर भारतीय राजनीति में सामान्यतया कमजोर और विभाजित विपक्ष की स्थिति ही रही। मोरिस जोन्स ने इस स्थिति की विवेचना करते हुए लिखा था कि विरोधी दलों में टूट-फूट का कारण यह है कि उनमें आपस में सामाजिक सहयोग कम है और दलों के अग्रगामी नेता बिना शक्ति के भी अपनी छोटी-मोटी टुकड़ियों के नेता बने रहना चाहते हैं और एक बड़े समूह में नहीं मिलना चाहते हैं।¹ लेकिन नवी लोकसभा के चुनाव ने ससद और देश की राजनीति में शक्तिशाली विपक्ष को जन्म दिया है। ससद में कांग्रेस (इ) शक्तिशाली विपक्ष की स्थिति में है, जिसे लोकसभा में 193 स्थान और राज्यसभा में बहुमत प्राप्त है। राज्य स्तर पर भी अधिकांश राज्यों में विपक्ष पर्याप्त शक्तिशाली है या कम-से-कम उसे मान्यता प्राप्त विपक्षी दल की स्थिति प्राप्त है।

(6) अवसरवादिता की उभरती प्रवृत्ति—भारतीय राजनीति में अवसरवादिता सदैव से विद्यमान रही है और अभी हाल ही के वर्षों में यह निरन्तर उग्र रूप ग्रहण कर रही है। रजनी कोठारी के अनुसार, "व्यक्ति का महत्त्व अभी भी राजनीति से बहुत है। भारत में एक ही संगठन के अभिन्न अंग अलग-अलग काम करते हैं। एक ही दल की राष्ट्रीय और राज्य शाखाएँ प्रतिकूल दिशाओं में चलती हैं और ऐसे गुटों व तत्त्वों से हाथ मिलाती हैं जो विचारधारा और नीति में उनसे भिन्न हैं।"² जनवरी 1980 के केरल विधानसभा चुनावों में इन्दिरा कांग्रेस और जनता पार्टी ने परस्पर सहयोग करते हुए एक ही फ्रण्ट के अन्तर्गत चुनाव लड़ा, जबकि राष्ट्रीय स्तर पर ये दल एक-दूसरे के कट्टर विरोधी थे और हैं। इस प्रकार की अवसरवादिता के अन्य अनेक उदाहरण उपलब्ध हैं।

(7) राजनीतिक दलों की नीतियों और कार्यक्रमों में स्पष्ट भेद का अभाव—भारत के

¹ Morris Jones : *The Government and Politics in India*, p. 176.

² Rajni Kothari : *Politics in India*, 1972, pp. 165-66.

राजनीतिक दलों की नीतियों और कार्यक्रमों में स्पष्ट भेद का अभाव है और इसी कारण वे जन के सम्मुख स्पष्ट विकल्प प्रस्तुत करने में असमर्थ रहे हैं। इस प्रकार के विचार भेद के अभाव एक कारण यह है कि आज भारत के राजनीतिक रंगमंच पर जितने भी पात्र दृष्टिगोचर होते उन सबको राजनीतिक प्रशिक्षण राष्ट्रीय आन्दोलन में ही प्राप्त हुआ था। लेकिन इसका और अधिक प्रमुख कारण यह है कि रव्य राजनीतिक दलों की नीतियाँ और कार्यक्रम अस्पष्ट और अनिश्चित हैं। कांग्रेस के अतिरिक्त अन्य लगभग एक दर्जन छोटे-बड़े राजनीतिक दलों भी समाजवाद को ही अपना लक्ष्य घोषित किये हुए हैं। अनेक राजनीतिक दलों के पास कोई निश्चित कार्यक्रम न होने के कारण उनके द्वारा विध्वंसकारी कार्यों का आश्रय लिया जाता और विघटनकारी तत्त्वों को प्रोत्साहित किया जाता है।

(8) साम्प्रदायिक और क्षेत्रीय दल—भारत में अनेक राजनीतिक दल साम्प्रदायिक और क्षेत्रीय आधार पर गठित हैं। ऐसे दलों में अन्ना द्रविड़ मुनेत्र कडगम (Anna D. M. K.) द्रविड़ मुनेत्र कडगम (D. M. K.), अकाली दल, हिन्दू महासभा, मुस्लिम लीग, मुस्लिम मजलिस, काग्रेस, असम गण परिषद, सिक्किम सश्रम परिषद और अन्य अनेक दलों का नाम लिया जा सकता है। नागालैण्ड, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम प्रदेश और अरुणाचल प्रदेश में तो नागालैण्ड, मेघालय, मणिपुर, मिजोरम और असम के दल और मणिपुर पीपुल्स पार्टी आदि ही प्रभावशाली हैं और अखिल भारतीय दलों का प्रभाव लगभग नगण्य है। लोकसभा चुनावों में तो ये साम्प्रदायिक और क्षेत्रीय दल अपनी शक्ति का प्रभाव का सीमित परिचय ही दे पाते हैं, लेकिन विधानसभा चुनावों में अपनी शक्ति का प्रदर्शन देने में सफल रहते हैं। 1989-90 में शिव सेना ने भी अपनी शक्ति में पर्याप्त वृद्धि की है जो एक साम्प्रदायिक दल है तथा क्षेत्रीय भी।

(9) राजनीतिक दलों की आन्तरिक गुटबन्दी—भारत की दल प्रणाली की एक अन्य विशेषता विभिन्न दलों की आन्तरिक गुटबन्दी है। लगभग सभी राजनीतिक दलों में छोटे-छोटे गुट पाये जाते हैं, एक वह गुट जो सत्ता में है और दूसरा अमन्तुष्ट गुट। इन गुटों में पारस्परिक मतभेद इस सीमा तक पाया जाता है कि कभी-कभी निर्वाचन में एक गुट के समर्थन प्राप्त करने को दूसरे गुट के सदस्य पराजित करने का भरसक प्रयत्न करते हैं। दल में आन्तरिक गुट का कांग्रेस दल में सबसे ज्यादा पायी जाती है क्योंकि इसमें सत्ता के लिए निरन्तर संघर्ष चलता रहा है जिसका प्रभाव सम्पूर्ण दल की प्रगति पर पड़ता है। अन्य राजनीतिक दलों में भी स्थिति यह है। 1989 में सत्तारूढ़ जनता दल या राष्ट्रीय मोर्चे के अन्य घटक भी गुटबन्दी से मुक्त नहीं हैं। इस प्रकार की गुटबन्दी पश्चिमी देशों के राजनीतिक दलों में नहीं पायी जाती है। शासक दल और अन्य दलों में गुटबन्दी की यह स्थिति भारतीय राजनीति का अभिशाप हुई है।

(10) राजनीतिक दल-वदल—भारत में दल-वदल की स्थिति सदैव से विद्यमान रही है लेकिन 1967 से 1970 के वर्षों में यह प्रवृत्ति बहुत अधिक भोषण रूप में देखी गयी। पंजाब, हरियाणा, उत्तर प्रदेश, बिहार, राजस्थान और मध्य प्रदेश आदि राज्यों में विशेष रूप से यह प्रवृत्ति देखी गयी कि एक राजनीतिक दल के सदस्य के रूप में निर्वाचित विधानसभा के सदस्य द्वारा अपने निर्वाचकों की अनुमति प्राप्त किये बिना ही विधानसभा में अपने राजनीतिक दलों की सदस्यता में परिवर्तन कर लिया गया। इस प्रकार के दल परिवर्तन के परिणामस्वरूप इन राज्यों में बहुत जल्दी-जल्दी सरकारों का पतन हुआ और राजनीतिक अस्थिरता की स्थिति उत्पन्न हो गयी। 1971 और 1972 के लोकसभा तथा विधानसभा चुनावों के बाद दल-वदल की लगभग समाप्ति की आशा की गयी थी और जनता में यही आशा मार्च 1977 तथा जनवरी 1980 के लोकसभा चुनावों के बाद जगी थी, लेकिन ऐसा नहीं हो पाया। दल-वदल राजनीतिक अस्थिरता

का कारण और परिणाम दोनों ही रहा है और इसने राजनीतिक वातावरण को दूषित करने का ही कार्य किया है।

(11) निर्दलीय सदस्यों की संख्या में कमी—1977 के लोकसभा तथा विधानसभा चुनावों और 1980 के लोकसभा तथा विधानसभा चुनावों में निर्दलीय सदस्यों की संख्या में कमी हुई है। 1977 में लोकसभा के लिए 9, 1980 में 8 सदस्य और 1984 में मात्र 5 निर्दलीय चुने गये,¹ जबकि 1971 के लोकसभा चुनावों में 30 निर्दलीय चुने गये। मई 1980 में सम्पन्न 9 राज्यों की विधानसभाओं के चुनावों में, 2,225 स्थानों में से 98 निर्दलीय चुने गये। लेकिन इन विधानसभा चुनावों में निर्दलीय उम्मीदवारों की बड़ी संख्या थी और उनके द्वारा लगभग 12-13 प्रतिशत मत प्राप्त किये गये। ऐसी कुछ वैधानिक और राजनीतिक व्यवस्था की जानी चाहिए जिससे चुनाव में भाग लेने वाले निर्दलीय उम्मीदवारों की संख्या में ही कमी हो जाय।

नार्मन डी पामर का यह कथन आज भी सत्य है कि “अब तक स्वस्थ दलीय व्यवस्था उभरकर नहीं आयी है तो निकट भविष्य में ऐसा हो सकना कठिन मालूम होता है।”

भारत में राजनीतिक दलों की समस्याएँ

(PROBLEMS OF THE POLITICAL PARTIES IN INDIA)

भारत में राजनीतिक दलों के सामने बहुत-सी समस्याएँ हैं। उनमें से मुख्य हैं, सगठनात्मक वित्तीय अनुशासनहीनता की समस्याएँ।

(1) सगठनात्मक समस्याएँ—देश में सामाजिक व्यवस्था की निहित रूपरेखा दल व्यवस्था की समस्याओं को बहुत अधिक बढ़ा देती है। भारत एक परम्परागत स्तरित सामाजिक व्यवस्था का प्रतिनिधित्व करता है। धर्म, जाति तथा अन्य कई सांस्कृतिक कारण लोगों के दिमागों पर आधिपत्य जमाये हुए हैं तथा पूर्णतः विपुल सैद्धान्तिक राजनीति इस सन्दर्भ में कुछ कठिन है। पूर्णतः धर्मनिरपेक्ष सगठन को चलाना और भी अधिक कठिन है। भारतीय राजनीतिक व्यवस्था की एक व्यापक विशेषता गुटबन्दी है जो दलों के प्रभावशाली सगठन के मार्ग में एक मुख्य बाधा है। कांग्रेस दल में भी तीन दशकों में दो प्रमुख विभाजन हो गये। साम्यवादी दल भी तीन है—भारतीय साम्यवादी दल, मार्क्सवादी साम्यवादी दल, भारतीय साम्यवादी दल, (मार्क्सवादी लेनिनवादी) जो भारतीय साम्यवादी दल में गुट सम्बन्धी राजनीति से पैदा हुए। अकाली दल और द्रविड मुनेत्र कडगम जैसे प्रादेशिक दल भी विभाजित हो चुके हैं। इस प्रकार गुटबन्दी सभी राजनीतिक दलों में प्रचलित है तथा पूर्णतः बिना सैद्धान्तिक आधार के केवल व्यक्तिगत मतभेद ही विभिन्न दलों का नेतृत्व करते हैं।

(2) दल-वदल—भारत में दल-वदल एक सामान्य सी बात है। दल-वदल देश में राजनीतिक स्थिरता को क्षति पहुँचाने के साथ-साथ प्रशासन तथा ससदीय संस्थाओं में लोगों के विश्वास पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है। यह दल-वदल 1967 से 1968 तक लगभग 16 सरकारी के पतन के लिए उत्तरदायी है। दल-वदल स्वस्थ दल प्रणाली के विकास में एक बाधा है।

(3) वित्त साधन—भारत में राजनीतिक दल सामान्यतः अपनी वित्तीय लेखा-जोखा, यहाँ तक कि सदस्य तथा कोष संचालन के साधनों से प्राप्त धन का व्यौरा भी नहीं छापते।

व्यावहारिक रूप से सभी राजनीतिक दलों की आय का सामान्य स्रोत ससद तथा राज्य विधानसभाओं के सदस्यों पर लगाया गया चन्दा है। सभी राजनीतिक दलों की आय के मुख्य स्रोत दान थैलियाँ तथा कोष संचालन भी है। 1956 के कम्पनी अधिनियम ने पहली बार राजनीतिक चन्दों के साथ दान तथा अन्य कोषों के योगदान को सीमित कर दिया। कम्पनियों द्वारा

¹ G. G. Mirchandani, *The Peoples Verdict*, Vikas, 1980, p. 38.

राजनीतिक दलो को दान देने पर प्रतिबन्ध लगाने के लिए एक विधेयक 1968 में पारित किया गया परन्तु राजनीतिक दलो के वित्त साधनो की गति लगातार पूर्ववत् चलती रही। आय का एक कम विवादास्पद तरीका दल के नेताओ को प्राप्त थैलियाँ हैं। ये स्थानीय दल कार्यकर्ताओ द्वारा जनता तथा व्यापारी लोगो से सामान्यतः एकत्र की जाती है तथा अक्सर चुनावो के समय नेताओ को भेंट कर दी जाती हैं।

(4) नेतृत्व का संकट—राजनीतिक दलो में नेतृत्व का संकट (Crisis of Leadership) पाया जाता है। प्रखर और निर्मल नेतृत्व का अभाव है। राजनीति को हमारे नेताओ ने एक गन्दा खेल बना दिया है। उनमें राजनीतिक अवसरवादिता (Political opportunism) देखने को मिलती है।

(5) काले धन का प्रभाव—चुनाव बहुत खर्चिले हो जाने से वास्तविक जनसेवी चुनाव मैदान में उतरने से कतराते हैं। दलो को पूंजीपतियो और कम्पनियो से आर्थिक सहायता मिलती रही है जो लोग धन देते हैं, वे बदले में अनुचित लाभ उठाना चाहते हैं। भूतपूर्व राष्ट्रपति नीलम सजीव रेड्डी ने यह कहा था कि 'एक व्यक्ति चुनाव में लाखों रुपये खर्च करने के बाद ईमानदार हरगिज नहीं रह सकता।' यह एक ऐसा कटु सत्य है जो हमारी राजनीतिक व्यवस्था के खोखलेपन को प्रकट करता है।

(6) जातिवाद और साम्प्रदायिकता—जातिवाद और साम्प्रदायिकता जैसे जीवन मूल्य हमें विरासत में मिले हैं, जिनके कारण हर दल को इन तत्त्वों के साथ समझौता करना पड़ता है। योग्य उम्मीदवारो की बजाय उन्हें ऐसे लोगो को चुनावी टिकट देने पड़ते हैं जिनकी जाति वालो का उस चुनावो के क्षेत्र में बाहुल्य हो।

(7) भारत में 'सह अस्तित्व की संस्कृति' का अभाव है—विधानमण्डल में जब दलो की सख्या अधिक हो जाती है तो कभी-कभी मिले-जुले मन्त्रिमण्डल का गठन करना पड़ता है। मिली-जुली सरकारें तभी ठीक प्रकार चल सकती हैं जबकि विभिन्न घटकों के बीच परस्पर विश्वास हो। भारत का यह दुर्भाग्य रहा है कि हमारे नेता नीतियो के कारण नहीं व्यक्तिगत आधारों पर आपस में लड़ते-झगड़ते रहते हैं।

संक्षेप में, देश को सुस्पष्ट विचारधाराओ पर आधारित दो या तीन अखिल भारतीय दलो की आवश्यकता है।

32

भारत में प्रमुख राष्ट्रीय दलों की विचारधारा व कार्यक्रम

[IDEOLOGY AND PROGRAMME OF THE MAJOR NATIONAL
PARTIES IN INDIA]

भारत में प्रमुख राष्ट्रीय दल हैं—कांग्रेस (आई), जनता दल, भारतीय जनता पार्टी, साम्यवादी दल व मार्क्सवादी साम्यवादी दल। जनसंघ, स्वतन्त्र पार्टी, समाजवादी पार्टी आदि भी एक समय राष्ट्रीय दल माने जाते थे, किन्तु आज उनके स्थान पर नये दलों का निर्माण हुआ है। राष्ट्रीय दल वे हैं जिनका प्रभाव क्षेत्र एक से अधिक राज्यों में है तथा जिन्हें चुनावों में आवश्यक वोट प्राप्त होते हैं। इन दलों को लोकसभा तथा राज्य विधान सभाओं में भी सीटें प्राप्त हुई हैं।

भारत में राजनीतिक दलों की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

(HISTORICAL BACKGROUND OF THE POLITICAL PARTIES IN INDIA)

भारत में राजनीतिक दलों का उद्भव और इतिहास राष्ट्रीय आन्दोलन से जुड़ा हुआ है। 19वीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस का जन्म (सन् 1885) 'राष्ट्रीय आन्दोलन' के रूप में हुआ। रजनी कोठारी के अनुसार, "इसका संगठन चुनाव लड़ने के उद्देश्य से नहीं, विदेशी शासन के विरोध के लिए किया गया था और इसे जनता में फैलाने के साथ-साथ विभिन्न विचारधाराओं और हितों को भी इसमें लाने का प्रयत्न किया गया।" उसके बाद मुस्लिम लीग, फारवर्ड ब्लाक, साम्यवादी दल तथा स्वराज्य दल आदि बने। एस. सी. दास ने लिखा है कि स्वराज्य दल, साम्यवादी दल और फारवर्ड ब्लाक तथा ऐसे ही अन्य संगठन कांग्रेस द्वारा समय की चुनौती सहन न कर सकने के ऐतिहासिक परिणाम हैं। बाद में हिन्दू महासभा का गठन हुआ और साम्प्रदायिक राजनीति के माहौल में यह एक राजनीतिक दल में परिवर्तित हो गयी। प्रारम्भ में कांग्रेस भी गर्मदल और नरमदल में विभक्त हो गयी। 1919 तथा 1935 के अधिनियमों के त्रिव्यान्वयन हेतु अनेक प्रान्तीय राजनीतिक दल बने, जैसे मद्रास में जस्टिस पार्टी, बंगाल में कृपक लोक प्रजा पार्टी, पंजाब में यूनियनिस्ट पार्टी आदि। किन्तु, ये दल बहुत ही शीघ्र विलुप्त भी हो गये।

भारत की स्वतन्त्रता प्राप्ति के समय भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस, अखिल भारतीय दलित वर्ग संघ, अखिल भारतीय मुस्लिम लीग, अखिल भारतीय अनुचित जाति संघ, अखिल भारतीय हिन्दू महासभा आदि महत्वपूर्ण दल थे। इन दलों का प्रभाव संविधान सभा के निर्माण पर भी था। एक

ब्रात स्पष्ट है कि ये समस्त दल और गुट किसी-न-किसी समय कांग्रेस के ही अंग थे और कांग्रेस के विघटन के परिणामस्वरूप नये दलों का गठन हुआ।

स्वाधीनता प्राप्ति के तुरन्त बाद गाँधी चाहते थे कि कांग्रेस का राजनीतिक रूप समाप्त कर दिया जाये और उसके स्थान पर जनता में रचनात्मक कार्य करने के लिए लोक सेवक सघ की स्थापना की जाये। उनका कहना था कि जो लोग ससद या सरकारी पदों के इच्छुक हैं उन्हें कांग्रेस छोड़ देनी चाहिए और अपना अलग राजनैतिक दल बनाना चाहिए। उनके मत में कांग्रेस एक आन्दोलन था, जिसका ध्येय पूरा हो गया है और सत्ता की राजनीति से इसका कोई सरोकार नहीं होना चाहिए। कांग्रेस के नेताओं ने गाँधीजी के विचार को नितान्त अव्यावहारिक माना, कांग्रेस ने आम निर्वाचनों में भाग लिया और अन्य नये दलों के साथ सत्ता की राजनीति में उसका स्थान तुलनात्मक दृष्टि से सर्वोच्च हो गया।

भारतीय राजनीतिक दलों का वर्गीकरण

(CLASSIFICATION OF INDIAN PARTIES)

भारतीय राजनीतिक दलों को चार भागों में बाँटा जा सकता है - (1) राष्ट्रीय और धर्मनिरपेक्ष दल, (2) क्षेत्रीय अथवा राज्यस्तरीय दल, (3) स्थानीय किन्तु जातीय साम्प्रदायिक दल और (4) तदर्थ दल।

(1) राष्ट्रीय और धर्मनिरपेक्ष दल—राष्ट्रीय अथवा अखिल भारतीय दल वे हैं जिनकी ससद तथा लोकसभा एवं राज्यविधानमण्डलों में पर्याप्त सदस्य संख्या है तथा जिनको पर्याप्त मत प्राप्त हुए हैं। ऐसे दल दो प्रकार के हैं—बिना विचारधारा के और विचारधारा पर आधारित दल। बिना विचारधारा वाले दलों में कांग्रेस और सगठन कांग्रेस को लिया जा सकता है। विचारधारा से अभिप्राय है, किसी विशिष्ट सामाजिक और आर्थिक दर्शन में विश्वास और प्रतिबद्धता व्यक्त करना। दोनों कांग्रेस दलों को वैचारिक दृष्टि से तटस्थ दल कहा जा सकता है। कांग्रेस एक ऐसा दल है जिसमें अनेक विचारधारा और हितों के व्यक्ति सम्मिलित हो सकते हैं। इसे दल के बजाय एक सार्वजनिक मंच (प्लेटफार्म) कहा जा सकता है। यही हाल सगठन कांग्रेस का है जिसके सारे सैनिक कांग्रेस में मिल गये हैं, केवल उसके सूवेदार ही बाहर घूम रहे हैं। प्रो. जे. डी. सेठी ने ठीक ही लिखा है कि सगठन और कार्यक्रम की दृष्टि से सगठन कांग्रेस 'सत्ता कांग्रेस' से मिलती-जुलती है। दोनों में केवल यही अन्तर है कि 'सत्ता कांग्रेस' सत्ता में है और 'सगठन कांग्रेस' सत्ता से बाहर है।¹

विचारधारा में विश्वास करने वाले राष्ट्रीय दलों को दो भागों में विभक्त किया जा सकता है—दक्षिणपन्थी और वामपन्थी। दक्षिणपन्थी दल जहाँ यथास्थिति को बनाये रखना चाहते हैं वहाँ वामपन्थी दल आर्थिक और सामाजिक ढाँचे में आमूल चूल परिवर्तन चाहते हैं। स्वतन्त्र दल, जनसघ और भारतीय लोकदल, भारतीय परिप्रेक्ष्य में इनके दृष्टिकोण ब्रिटिश अनुदारवादी दल से मिलते-जुलते हैं। वामपन्थी दल भी दो प्रकार के हैं—उदार और उग्र वामपन्थी दल। उदार दलों में सभी समाजवादी दलों को लिया जा सकता है तथा उग्र वामपन्थी दलों में सभी प्रकार के साम्यवादी दलों को स्थान दिया जा सकता है। उदारवादी दल, गाँधीवाद, मार्क्सवाद और फेबियनवादी सिद्धान्तों में विश्वास करते हैं जबकि साम्यवादी दल क्रान्तिकारी साधनों में विश्वास करते हैं। समस्त प्रकार के अखिल भारतीय दलों का दृष्टिकोण धर्मनिरपेक्ष है उनकी सदस्यता सभी धर्मों और जातियों के लिए खुली है।

¹ जे डी सेठी, 'दि प्लेचर ऑफ कांग्रेस पार्टी (ओ)', जर्नल ऑफ कॉन्स्टीट्यूशनल एण्ड पोलियामेण्ट्री स्टडीज, अंक 4, पृष्ठ 404।

(2) क्षेत्रीय अथवा राज्यस्तरीय दल—ये वे दल हैं जिनका प्रभाव राज्य की सीमा तक ही है। इनमें तेलंग देशम्, डी. एम. के., अन्ना डी. एम. के., असम गण परिपद, सिक्किम संग्राम परिपद आदि प्रमुख हैं। आन्ध्र प्रदेश, तमिलनाडु, असम, सिक्किम आदि राज्यों में ये दल प्रभावशाली हैं।

(3) स्थानीय किन्तु जातीय साम्प्रदायिक दल—कतिपय दल विशेष जाति या सम्प्रदाय तक ही सीमित हैं। केरल की मुस्लिम लीग, पंजाब का अकाली दल तथा बिहार की शारखण्ड पार्टी ऐसे ही दल हैं।

(4) तदर्थ दल—भारत में ऐसे ही दल हैं जो बनते और बिगड़ते रहते हैं। इन्हें छोटे-छोटे गुट कहा जा सकता है। ऐसे दलों में केरल कांग्रेस, वंगला कांग्रेस, हरियाणा कांग्रेस, जनता पार्टी, रामराज्य परिपद, लोकतान्त्रिक दल आदि को याद किया जा सकता है। ऐसे दल कब बन जाते और कब अस्त हो जाते हैं इसका पता लगाना कठिन है। ये विभिन्न दलों से निकले असन्तुष्ट नेताओं द्वारा निर्मित गुट हैं।

अगले पृष्ठ पर दिये गये चार्ट में भारतीय राजनीतिक दलों का वर्गीकरण स्पष्ट होता है।

एकदल प्रभुत्व तथा स्थायित्व

(ONE PARTY SYSTEM AND POLITICAL STABILITY)

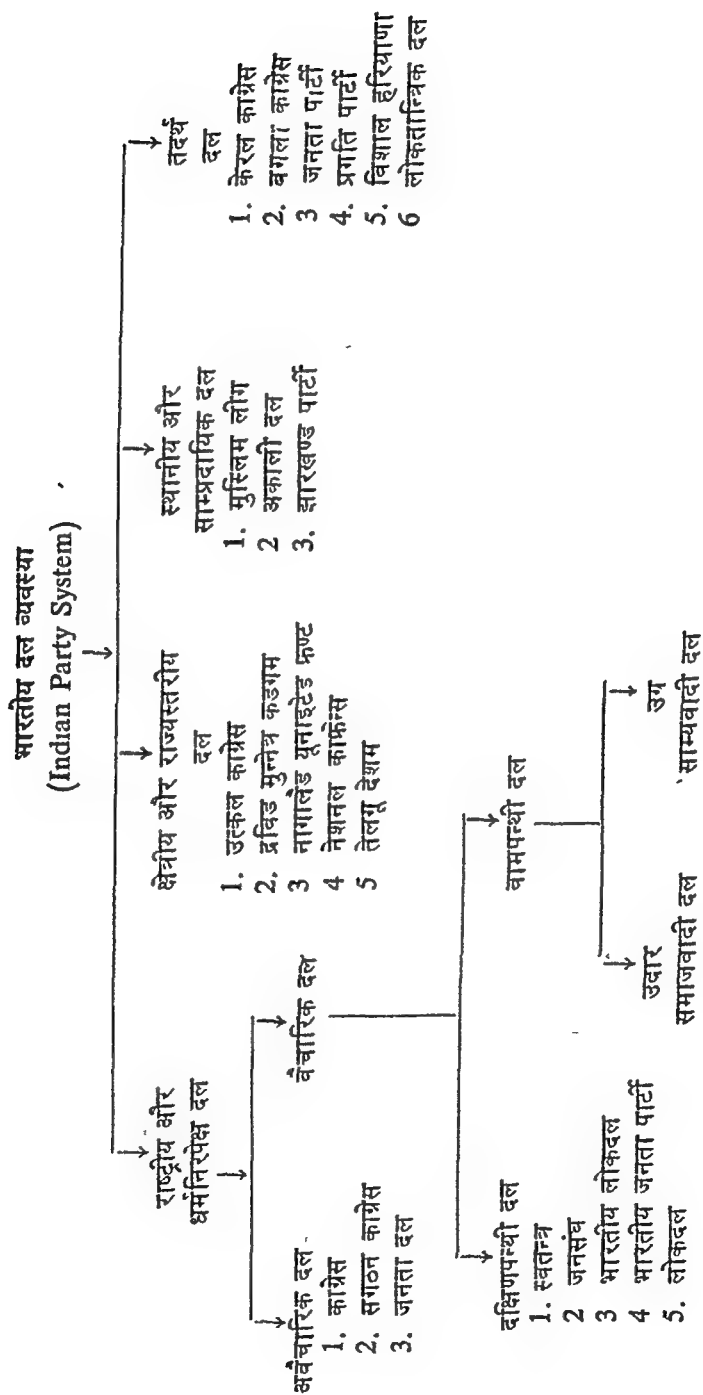
प्रो लॉन्गो का मत है कि “संसदीय शासन एक सुनियमित द्विदलीय-पद्धति द्वारा ही सबसे अधिक सफल हो सकता है।” परन्तु नारमन डी. पामर का विचार है कि “एक दल प्रभुत्व नवीन विकासोन्मुख लोकतन्त्रात्मक देशों में स्थायित्व लाता है। पुराने जनतन्त्रों में यह काम द्विदलीय पद्धति द्वारा होता है।” भारतीय राजनीतिक प्रणाली को प्रो. मेरिस जोन्स ने “एक दल प्रभुत्व व्यवस्था” (One Dominant Party System) से सम्बोधित किया है।¹ उनके अनुसार भारत में कांग्रेस दल छाया हुआ है तथा इसके कई कारण हैं—पहला, कांग्रेस ने देश को स्वतन्त्रता दिलाने में बहुत सहायता की, दूसरा, कांग्रेस जनता की निगाह में गाँधी और नेहरू का दल था उसे मत दिया जाना चाहिए। तीसरा, स्वाधीनता प्राप्ति के बाद कांग्रेस ही देश में संगठित और प्रतिष्ठित दल था।² चौथा, कांग्रेस विचारधारा की दृष्टि से तटस्थ मंच है जिससे वामपन्थी, दक्षिणपन्थी तथा माध्यम मार्गी इसमें स्थान पा लेते हैं।³

भारतीय राजनीति में कांग्रेस का प्रभुत्व सन् 1971 तथा 1972 के निर्वाचनों के उपरान्त और अधिक प्रचण्ड हो गया। लोकसभा तथा राज्य-विधानमण्डलों में विपक्षी दलों की स्थिति गौण हो गयी। गैर-कांग्रेसवाद के दौर ने (1967 से 1971) विपक्षी दलों को बहुत अधिक बदनाम कर दिया। गैर-कांग्रेसवाद का युग अराजकता, अस्थिरता, दल-बदल तथा विवादों का युग था भारतीय राजनीति में पंचम लोकसभा के निर्वाचनों के उपरान्त श्रीमती गाँधी और उनके दल का करिष्माती नेतृत्व उभरा और देश में अस्थिरता का वातावरण समाप्त हो गया। मोरिस जोन्स ने लिखा है कि “एक दल का अस्तित्व और शासन में सर्वोपरिता राजनीति शैली के एकीकरण में

¹ “It is not difficult to characterise India's political system as belonging to the type of the one dominant-party system” —Morris Jones *Indian Government and Politics*, p. 148.

² “Congress thus acquires a constitution of its domination because it operates in a political society in which nothing can succeed like succeeds” —*Ibid*, p. 152.

³ “कांग्रेस विचारधारा के मामले में इतनी अपार थी कि सभी राजनीतिक रुझानों का निर्वाह उसमें हो जाता था। वह एक दल में सब दल थी। इस समन्वय का उसकी लोकप्रियता में काफी हाथ था।”—पुष्पेश पन्त : ‘राजनीतिक दल और दलगत राजनीति’ साप्ताहिक हिन्दुस्तान, 19 नवम्बर 1972।



सहायक तत्त्व है।” हमारे देश में बहुदलीय-प्रणाली है और स्कैण्डेवियन देशों की भाँति ध्रुवीकरण नहीं हो पा रहा है भारतीय दलों की नीतियों में आकाश-पाताल का अन्तर है, फलतः साक्षात् सरकारें चल नहीं सकती। जैसा कि प्रो. पन्त ने लिखा है, “फिर कांग्रेस-विरोधी खेमे का ढग कांग्रेस से कम सतरंगा नहीं रह गया था। प्रतिपक्षधर ‘सहयोगियों’ में जनसंघी भी थे संसोपाई भी, स्वतन्त्र दल वाले भी थे और पुराने कांग्रेसी भी। इन विभिन्न तत्त्वों के बीच चुनाव-समझौते हो सकते थे, पर अन्तःक्रिया के बाद राजनीतिक दलों की कोई नयी, ज्यादा सार्थक भूमिका तय नहीं हो सकती थी।” भारत में लम्बे समय तक गैर-कांग्रेसी दल सरकार बनाने की स्थिति में नहीं थे। भारत के नवजात लोकतन्त्र की प्रथम अपरिहार्य आवश्यकता राजनीतिक स्थायित्व है। जहाँ परिपक्व तथा पुराने जनतन्त्रों में द्विदलीय-प्रणाली द्वारा स्थायित्व प्रदान किया जाता है, वहाँ भारत जैसे नवजात लोकतन्त्र में राजनीतिक स्थायित्व एक दल द्वारा स्थापित किया जाता रहा है। इसके परिणामस्वरूप स्थायी नीतियाँ अपनायी गयी और आर्थिक एवं राजनीतिक समस्याओं का हल ढूँढ़ा गया। शासन का स्थायित्व एकदल-प्रणाली का ऐसा गुण है कि उसके आगे उसके दोष गौण हो जाते हैं। अस्थायित्व लोकतन्त्र के अस्तित्व को खतरे में डाल देता है। प्रो. पार्क के मतानुसार, “भारतीय लोकतन्त्र को आवश्यक स्थायित्व कांग्रेस की समूचे देश में व्याप्त शक्ति द्वारा ही प्रदान किया गया है, जो नवजात लोकतन्त्र की स्वाधीनता के बाद महती जरूरत थी।”¹

प्रमुख अखिल भारतीय राजनीतिक दल और उनके कार्यक्रम (MAJOR ALL INDIA PARTIES AND THEIR PROGRAMME)

1. कांग्रेस पार्टी : कांग्रेस (इ) [Congress Party . Congress (I)]

कांग्रेस की स्थापना सन् 1885 में हुई। 1907 तक कांग्रेस का लक्ष्य विदेशी शासन पर दबाव डालना मात्र था। सन् 1907 से 1919 तक कांग्रेस उदारवादियों और उग्रवादियों में विभक्त रही। सन् 1920 से 1947 तक कांग्रेस का नेतृत्व महात्मा गांधी ने किया और देश को स्वाधीनता प्राप्त हुई। स्वतन्त्रता प्राप्ति के उपरान्त कांग्रेस एक राजनीतिक दल में परिवर्तित हो गयी तथा केन्द्र और राज्यों के निर्वाचनों में प्रचण्ड बहुमत प्राप्त कर सत्ता का उपयोग करने लगी। सन् 1967 के आम चुनाव में कांग्रेस की स्थिति दुर्बल हुई। सन् 1969 में कांग्रेस दो भागों में विभक्त हो गयी तथा 1971 एवं 1972 के निर्वाचनों में कांग्रेस को पुनः प्रचण्ड विजय प्राप्त हुई। श्री हर्षदेव मालवीय ने लिखा है, “कांग्रेस की भव्य विरासत ब्रिटिश साम्राज्य के विरुद्ध शानदार संघर्ष और स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद समाजवादी भारत तथा जनता के लिए बेहतर जीवन के प्रयास की दिशा में प्राप्त सफलताओं से भरपूर है।”²

कांग्रेस किसका प्रतिनिधित्व करती है? इस प्रश्न का जवाब 15 सितम्बर, 1931 में ही महात्मा गांधी ने लन्दन में ‘फेडरल स्ट्रक्चर कमेटी’ में भाषण के दौरान दिया था, “कांग्रेस मूलतः भारत में 7 लाख गाँवों में बसे मूक, अक्षयूरे करोड़ों लोगों का प्रतिनिधित्व करती है—चाहे वे तथाकथित ब्रिटिश भारत या भारतीय भारत के हों। कांग्रेस यह मानती है कि उन्हीं हितों की सुरक्षा की जानी चाहिए जो इन करोड़ों मूक लोगों के हितों का साधन करते हैं,” उन ऐतिहासिक दिनों से लेकर आज तक कांग्रेस निरन्तर मूक करोड़ों इन्सानों का प्रतिनिधित्व करती रही है। जब भी एक तरफ करोड़ों मूक लोगों तथा राष्ट्रीय हितों और दूसरी ओर कुछ वर्गीय हितों में संघर्ष छिड़ा, कांग्रेस अपनी अधिकांश जनता के हितों के साथ दृढ़ प्रतिज्ञा रखी।”³

¹ “The lopsided dominance of the Congress Party may have provided the kind of political stability which India needed in the early years of independence.” —Prof. Park.

² हर्षदेव मालवीय : भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस का इतिहास : कुछ झलकियाँ।

³ वही।

संगठन—कांग्रेस की सदस्यता दो प्रकार की है—प्रारम्भिक और सक्रिय। कोई भी ऐसा व्यक्ति जिसकी आयु 18 वर्ष अथवा अधिक हो, कांग्रेस का सदस्य बन सकता है। सदस्य बनने के लिए दल के उद्देश्यों में लिखित विश्वास प्रकट करना पड़ता है। प्रारम्भिक और सक्रिय सदस्यों के चन्दे तथा अधिकारों में अन्तर है। संगठन की दृष्टि से ग्राम या मोहल्ला कांग्रेस समिति संगठन की आधारभूत इकाई है। ग्राम और मोहल्ला कांग्रेस समितियों के ऊपर तहसील समितियाँ होती हैं। इसके ऊपर जिला समितियाँ और प्रान्तीय समितियाँ होती हैं। संगठन की दृष्टि से सम्पूर्ण देश पच्चीस प्रदेशों में विभक्त है। प्रान्तीय कांग्रेस समितियों के ऊपर कांग्रेस का राष्ट्रीय या अखिल भारतीय संगठन होता है जो एक अध्यक्ष, एक कार्यकारिणी समिति, एक अखिल भारतीय कांग्रेस समिति और कांग्रेस के खुले वार्षिक अधिवेशन से मिलकर बनता है। कांग्रेस ने विधान के एक नये संशोधन द्वारा अध्यक्ष की अवधि तीन वर्ष कर दी है। कांग्रेस कार्यकारिणी समिति में अध्यक्ष के अतिरिक्त बीस अन्य सदस्य होते हैं। कार्यकारिणी समिति के सदस्यों की नियुक्ति कांग्रेस अध्यक्ष, अखिल भारतीय कांग्रेस समिति के सदस्यों में से करता है। कार्यकारिणी समिति में ही कांग्रेस की सर्वोच्च शक्ति निहित है। अखिल भारतीय कांग्रेस समिति में तीन प्रकार के सदस्य होते हैं—निर्वाचित, पदेन और सम्बद्ध संस्थाओं के प्रतिनिधि। कांग्रेस के संसदीय कार्यों के नियन्त्रण और समन्वय के लिए कांग्रेस कार्यकारिणी समिति एक संसदीय बोर्ड की स्थापना करती है जिसमें कांग्रेस अध्यक्ष और पाँच अन्य सदस्य होते हैं।

कांग्रेस संगठन के परिप्रेक्ष्य में 'हार्डिकमान' शब्द अत्यधिक प्रचलित हो गया है। यह हार्डिकमान क्या है? यथार्थ में 'हार्डिकमान' शब्द का प्रयोग कांग्रेस दल की सर्वोच्च निर्णय और आदेश देने वाली एक लघु संस्था या गुट के सम्बन्ध में किया जाता है। इसमें वे ही व्यक्ति सम्मिलित रहते हैं जो दल में सर्वोच्च स्थान रखते हैं। राजनीतिक मत्ता संरचना में हार्डिकमान एक अदृश्य सत्ता और भावात्मक कल्पना ही है। उनकी विशाल शक्तियों का प्रयोग कभी कांग्रेस कार्यसमिति करती है तो कभी कांग्रेस का संसदीय बोर्ड। स्वाधीनता प्राप्ति में पूर्व महात्मा गांधी के ही हाथों में यह सत्ता केन्द्रित हो गयी। सन् 1939 में जब गांधी जी की इच्छा के विरुद्ध कांग्रेस महासमिति में सुभाष बाबू को कांग्रेस का अध्यक्ष चुना, तब गांधी जी ने प्रभावित कांग्रेस हार्डिकमान ने सुभाष से सहयोग नहीं किया और उन्हें त्यागपत्र देना पड़ा। गांधी जी के बाद नेहरू और पटेल ने सामूहिक रूप से हार्डिकमान की सत्ता का क्रियान्वयन किया। पटेल की मृत्यु के पश्चात् नेहरू जी भारत के एकमात्र हार्डिकमान थे। उनका विरोध करने पर आचार्य कृपलानी और पुरुषोत्तम दास टण्डन जैसे दलीय अध्यक्षों को भी त्यागपत्र देना पड़ा। पण्डित जी के महाप्रयाण के पश्चात् हार्डिकमान की इच्छा की अभिव्यक्ति सामूहिक नेतृत्व में हुई। सिण्डिकेट ने निर्णय प्रक्रिया को प्रभावित किया। कांग्रेस विभाजन के बाद प्रधानमन्त्री हार्डिकमान की शक्तियों का प्रतीक और प्रयोगकर्ता बन गयी। कांग्रेस के विभाजन का मूल कारण यही था कि क्या प्रधानमन्त्री सर्वोपरि है या कांग्रेस संसदीय बोर्ड? हार्डिकमान की सत्ता वैयक्तिक है या सामूहिक? कांग्रेस के विद्यमान ढाँचे में न केवल कांग्रेस अध्यक्ष रस्मी प्रधान मात्र है बल्कि संसदीय बोर्ड और कार्यसमिति भी खर की मोहर बन गयी तथा सम्पूर्ण शक्ति का केन्द्रीयकरण हार्डिकमान में हो गया। एक समय श्रीमती इन्दिरा गांधी और आजकल राजीव गांधी न केवल कांग्रेस (ड) के अध्यक्ष ही हैं अपितु 'हार्डिकमान' भी हैं।

सिद्धान्त और कार्यक्रम

कांग्रेस का उद्देश्य उसके संविधान की प्रथम धारा में स्पष्ट किया गया है—“भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस का उद्देश्य भारत के लोगों की भलाई और उन्नति है तथा शान्तिमय और सैवधानिक उपायों से भारत में समाजवादी राज्य कायम करना है जो कि संसदीय जनतन्त्र पर आधा-

रित हो, जिसमें अवसर और राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारों की समानता हो तथा जिसका लक्ष्य विश्वव्याप्त और विश्व वन्धुत्व हो।" कांग्रेस के सिद्धान्त और कार्यक्रम का मार इस प्रकार है :

सम्पत्ति का अधिकार—कांग्रेस का उद्देश्य अधिकतम लोगों को सम्पत्ति का वास्तविक स्वामी बनाना है। कांग्रेस उचित सीमा से अधिक निजी सम्पत्ति और आर्थिक शक्ति व धन सम्पदा का केन्द्रीयकरण न होने देने के लिए कृतसंकल्प है। उसका इरादा सम्पत्ति को समाप्त करने का नहीं है अपितु वह सम्पत्ति के प्रश्न पर आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के परिप्रेक्ष्य में नियन्त्रण चाहती है।

कृषि—भूमिहीन और छोटे किसानों को ऋण सुविधाएँ प्रदान की जानी चाहिए। बटाई पर खेती की व्यवस्था समाप्त की जानी चाहिए। कृषि क्षेत्र में मुधार के लिए नयी तकनीक लाने पर जोर दिया जाना चाहिए। छोटी सिंचाई योजनाओं का तेजी से विकास किया जाना चाहिए। कांग्रेस छोटे किसानों, निजी धन्या करने वालों तथा समाज के उपेक्षित वर्ग और क्षेत्रों को ऋण-सुविधा उपलब्ध कराना चाहती है।

उद्योग—कांग्रेस चाहती है कि औद्योगिक विकास में सार्वजनिक क्षेत्र के उद्योग की प्रमुख भूमिका होनी चाहिए। सार्वजनिक उद्योग की स्वामी आम जनता है। अतएव उसका संगठन और संचालन इस ढंग से होना चाहिए कि उसके लिए अधिक पूँजी लगाने के साधन मिलें। कांग्रेस निजी क्षेत्र को भी अर्थव्यवस्था का प्रमुख अंग मानती है लेकिन इसकी कार्यप्रणाली ऐसी होनी चाहिए जो हमारे समाजवाद के लक्ष्य के अनुकूल हो। निजी उद्योगों का आधिपत्य और आर्थिक शक्ति चन्द हाथों में ही न सिमट जाय, इस बात को ध्यान में रखकर निजी उद्योग को यथोचित प्रोत्साहन दिया जाना चाहिए।

शहरी सम्पत्ति की सीमा—कांग्रेस शहरी सम्पत्ति की सीमा बाँधना चाहती है। शहरी सम्पत्ति की खरीद व बिक्री में समाज-विरोधी तत्त्वों की घाँघली पर अकुश लगाना चाहती है।

रोजगार—बेरोजगारों को होने वाली परेशानी के विषय में कांग्रेस को गम्भीर चिन्ता है। प्रभावी रोजगार कार्य के लिए न्यूनतम आर्थिक आधार को कांग्रेस ने प्राथमिकता दी है।

अच्छी खाद्य स्थिति—कांग्रेस खाद्य के बारे में संगठित राष्ट्रीय कार्यक्रम प्रारम्भ करने पर जोर देती है। यह कार्य ऐसा होना चाहिए जिनमें भौतिक समृद्धि पैदा हो और हमारी आर्थिक प्रगति को बढ़ाने का आन्तरिक ढाँचा तैयार हो सके।

ग्रामों में सार्वजनिक निर्माण—कांग्रेस गाँवों में सिंचाई की नहरों, नालों तथा कुओं के निर्माण पर जोर देती है। गाँवों से देहाती बाजारों तक पहुँचने के लिए अधिक तथा अच्छी सड़कों की आवश्यकता पर जोर देती है। गाँवों में अनाज गोदाम, हाट सुविधाओं, विद्यालयों तथा स्वास्थ्य व परिवार नियोजन सुविधाएँ भी आवश्यक मानती है।

शिक्षा और बाल-कल्याण—कांग्रेस ने भावी पीढ़ी के गुणों में मुधार को महत्वपूर्ण राष्ट्रीय कार्य मानकर शिशुओं के समुचित पोषण की व्यवस्था को स्वीकार किया है। कांग्रेस का विद्वाम है कि किसी भी शिक्षा-प्रणाली का मूल्य लक्ष्य आत्मनिर्भर और सुगठित व्यक्तित्व का विकास होना चाहिए। रहन-सहन के स्तर में सम्भव मुधार कर मरुने वाली आर्थिक प्रगति के लिए हमारी शिक्षा-प्रणाली का पुनर्गठन आवश्यक है। शैक्षणिक सुविधाओं को रोजगार के अवसरों के साथ सम्बन्धित किया जाना चाहिए।

विज्ञान और टेक्नॉलाजी—कांग्रेस एक ऐसी हमारी आर्थिक योजना के साथ संगठित किया जा

की योजना चाहती है
आत्मनिर्भर कार्यक्रम

निश्चित करना चाहती है। देश के वैज्ञानिकों को न केवल सम्मान और दायित्वपूर्ण स्थिति प्रदान करना चाहती है, वरन् उन्हें सरकारी निर्णय लेने और उन पर अमल करने की प्रक्रिया में भी निकट का सहयोगी बनाना चाहती है।

अल्पसंख्यक सम्प्रदाय—कांग्रेस सभी अल्पसंख्यकों के अधिकारों और हितों की सुरक्षा करने को कटिबद्ध है। कांग्रेस चाहती है कि भाषायी अल्पसंख्यकों के बच्चों को प्राथमिक स्तर पर उनकी मातृभाषा में ही शिक्षा देने की समुचित सुविधाएँ प्रदान की जायें। संविधान में उल्लिखित धर्म निरपेक्षता के सिद्धान्त के अनुरूप कांग्रेस सभी अल्पसंख्यकों को शैक्षणिक तथा अन्य सस्थाएँ स्थापित करने तथा प्रबन्ध चलाने को पूर्ण स्वतन्त्रता दिलाने के लिए प्रयास करेगी।

वैदेशिक नीति—कांग्रेस गुट-निरपेक्षता तथा फौजी गुट से दूर रहने की नीति का अनुसरण करती है। चीन से सामान्य सम्बन्ध चाहती तथा पाकिस्तान के साथ मैत्रीपूर्ण पड़ोसी के रूप में रहने की इच्छुक है।

कांग्रेस कार्यक्रम—कुछ झलकियाँ

नेहरू समिति प्रतिवेदन—स्वाधीनता के बाद नवम्बर 1947 में नयी दिल्ली में अखिल भारतीय कांग्रेस कमेटी की पहली बैठक हुई। इसमें निश्चय किया गया कि आर्थिक कार्यक्रम की ओर सबसे पहले ध्यान दिया जायेगा। बैठक में एक प्रस्ताव पारित किया गया कि जिसमें कहा गया, "हमारा लक्ष्य ऐसी राजनीतिक व्यवस्था होनी चाहिए जिसमें प्रशासनिक कुशलता के साथ-साथ व्यक्ति की स्वतन्त्रता भी हो, एक ऐसा आर्थिक ढाँचा होना चाहिए जिसमें निजी इजारेदारी और सम्पत्ति के कुछ लोगों के पास इकट्ठी हुए बिना उत्पादन अधिक-से-अधिक हो और जिससे शहरी और ग्रामीण अर्थव्यवस्था में सन्तुलन रखा जा सके।" इस प्रस्ताव के आधार पर जवाहरलाल नेहरू की अध्यक्षता में एक उच्चस्तरीय समिति बनायी गयी जिसने एक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। यह प्रतिवेदन एक मूल्यवान दस्तावेज है। इसमें कहा गया है कि कांग्रेस का उद्देश्य व्यय पर आधारित सामाजिक व्यवस्था स्थापित करना है जिसके लिए जरूरी है कि वर्तमान आय और सम्पत्ति का न्यायपूर्ण बँटवारा किया जाये और विषमताएँ न पैदा होने दी जायें। कृषि के बारे में कहा गया है कि भूमि का उपयोग रोजगार के लिए होना चाहिए और यह नहीं होना चाहिए कि अपने हाथ से खेत न करने वाले जमींदार इसके द्वारा दूसरों का शोषण करें। इसमें यह भी कहा गया कि जोत की अधिकतम सीमा निर्धारित कर दी जाये। निजी उद्योगों के नियमन पर भी जोर दिया गया।

भूमि सुधार समिति की रिपोर्ट—प्रसिद्ध गाँधीवादी अर्थशास्त्री जे. सी. कुमारप्पा की अध्यक्षता में एक समिति ने भूमि सुधार हेतु कुछ सुझाव दिये। समिति ने कहा कि जमींदारों का शोषण समाप्त किया जाये और हाथ से हल चलाने वालों को अधिकार दिया जाये।

ऐतिहासिक आबड़ी अधिवेशन—कांग्रेस की नीति का मुख्य उद्देश्य समाजवादी लक्ष्यों को प्राप्त करने की दिशा में 'आबड़ी अधिवेशन' एक महत्वपूर्ण कदम है। 'आबड़ी अधिवेशन' में कहा गया कि 'योजना इस तरह बनायी जाये जिससे समाजवादी ढंग के समाज की रचना हो सके जिसमें उत्पादन के मुख्य साधनों पर समाज का स्वामित्व या नियन्त्रण हो, उत्पादन तेजी से बढ़ाया जाय और राष्ट्रीय सम्पत्ति का न्यायपूर्ण बँटवारा हो।'

नागपुर अधिवेशन—सन् 1959 में 'नागपुर अधिवेशन' में कांग्रेस ने ऐतिहासिक प्रस्ताव पारित किया। इसमें आयोजन पर जो व्यापक प्रस्ताव पारित किया गया उसे शान्तिपूर्ण तरीकों से लोकतान्त्रिक समाजवादी समाज की स्थापना के लिए समाजवादी ढंग की योजना तैयार करने के मार्ग में आने वाली समस्याओं पर एक निबन्ध कहा जा सकता है। इस प्रस्ताव में सहकारी समुक्त

खेती अपनाये जाने पर बल दिया। नागपुर प्रस्ताव में अनाज के राज्य व्यापार की बात भी कही गयी है।

भावनगर प्रस्ताव—कांग्रेस के भावनगर प्रस्ताव में कहा गया था कि, “समाजवादी समाज के विकास के लिए जरूरी है कि लोगों का रहन-सहन का तरीका बराबर बदलता जाये। इसके लिए यह जरूरी है कि सारे देश में कृषि, व्यापार और उद्योगों में सहकारिता का विकास हो।”

भुवनेश्वर प्रस्ताव—जनवरी 1964 में कांग्रेस के ‘भुवनेश्वर अधिवेशन’ में यह बात बिल्कुल स्पष्ट हो गयी कि कांग्रेस देश के लिए किस प्रकार का समाजवाद चाहती है। लोकतन्त्र और समाजवाद पर भुवनेश्वर में जो प्रस्ताव पास किया गया उसमें यह बिल्कुल स्पष्ट कर दिया गया कि योजना इस ढंग से तैयार की जानी चाहिए कि देश में समाजवाद की स्थापना हो सके। इसमें कहा गया कि देश में विशेषाधिकारों, विपमताओं और शोषण का अन्त हो। यह चेतना दी गयी कि आर्थिक विकास इस तरीके से नहीं होना चाहिए कि सम्पत्ति और उत्पादन के साधन कुछ थोड़े से हाथों में ही केन्द्रित हो जायें।

10-सूत्री कार्यक्रम—जुलाई 1969 में कांग्रेस महासमिति का ‘बैंगलूर अधिवेशन’ हुआ। प्रधानमंत्री ने देश की आर्थिक नीति के समन्वय में अपने स्फुट विचारों को एक नोट का रूप दिया। इस नोट में देश की आर्थिक स्थिति को दृढ़ करने के लिए कार्यसमिति से निवेदन किया गया कि वह 10-सूत्री कार्यक्रम स्वीकार करे जिसमें बड़े बैंकों का राष्ट्रीयकरण हो, आम बीमा व्यवसाय का राष्ट्रीयकरण हो, आयात और निर्यात व्यापार में सरकार का हिस्सा बढ़ाया जाये, अनाज की बिक्री की सरकार की ओर से व्यवस्था हो, एकाधिकार और आर्थिक शक्ति के कुछ लोगों के हाथों में केन्द्रित होने की रोकथाम की जाये, शहरी आय और सम्पत्ति की सीमा निर्धारित हो, भूमि सुधार कार्यक्रमों को तेजी से लागू किया जाये, खेतिहर मजदूरों को गुजारे लायक मजदूरी मिले और उनकी अपनी अमानत पर ऋण मिले, ग्रामीण क्षेत्रों में पीने के पानी का प्रबन्ध किया जाय, बच्चों के लिए समाजवादी चार्टर तैयार किया जाये, भूतपूर्व नरेशों के विशेषाधिकारों और प्रिवीपसी को समाप्त किया जाये; 1975 तक इस बात की व्यवस्था की जाये कि समाज के सभी लोगों की बुनियादी जरूरतें पूरी हों। कार्य समिति और अखिल भारतीय कांग्रेस कमेटी ने इसे मजूर कर लिया।

नरौरा का 13-सूत्री कार्यक्रम—श्री देवकान्त बरुआ की अध्यक्षता में उत्तर प्रदेश में नरौरा में कांग्रेस नेताओं का एक सम्मेलन हुआ, जिसमें 13-सूत्री कार्यक्रम स्वीकार किया गया और कांग्रेस पार्टी व सरकार से कहा गया कि इसे तीन महीने के अन्दर पूरा किया जाय। इस कार्यक्रम में निम्न बातों पर जोर दिया गया—(1) कांग्रेस शिविर आयोजित किये जाये, (2) किसान सम्मेलन आयोजित किये जायें, (3) गाँवों में हरिजन और भूमिहीन श्रमिकों को मकान बनाने के लिए ऐमे प्लाट देने का वृहत् कार्यक्रम शुरू किया जाये जो दूसरों के नाम न किये जा सकें, (4) अनुसूचित और आदिम जातियों और गाँवों के अन्य गरीब लोगों को ऋण देने के लिए अलग-अलग व्यवस्था की जाये, (5) निर्धन छात्रों की छात्रवृत्तियों में परिवर्तन किया जाये; (6) जमाखोरी और काला-वाजारी के खिलाफ आन्दोलन शुरू किये जाये आदि-आदि।

20-सूत्री आर्थिक कार्यक्रम—1 जुलाई, 1975 को प्रधानमंत्री ने 20-सूत्री आर्थिक कार्यक्रम की घोषणा की, जिसे कांग्रेस दल ने स्वीकार कर लिया। नया आर्थिक कार्यक्रम हमारे समाज को न्याय पर आधारित और गतिशील बनाने की दिशा में एक और बड़ा कदम था। इस कार्यक्रम के प्रमुख सूत्र हैं : (1) आवश्यक वस्तुओं के दामों में गिरावट के रुझान का बनाये रखना; (2) भूमि को तेजी से वांटना; (3) समाज के कमजोर वर्गों के लिए आवास-भूमि के आवंटन को ते (4) मजदूरों से जबरन काम का

गैर-कानूनी घोषित करना; (5) ग्रामीणों के कर्ज माफ करना; (6) खेतिहर मजदूरों के न्यूनतम मजदूरी सम्बन्धी कानूनों में संशोधन करना; (7) शहरी भूमि व शहर बसाने योग्य भूमि समाजीकरण करना, (8) तस्करो की सम्पत्ति जब्त करना; (9) पूंजीनिवेश प्रक्रिया को उबनाना आदि-आदि ।

इस प्रकार कांग्रेस के सिद्धान्त एवं कार्यक्रम है—धर्म निरपेक्षता, समाजवाद तथा लोकतन्त्र कांग्रेस का ध्येय समाजवादी लोकतन्त्र की स्थापना करना है । कांग्रेस चाहती है कि समाज की रचना हो, जिसमें उत्पादन के साधनों पर समाज का स्वामित्व हो और राष्ट्रीय सम्पत्ति का विभाजन समानता के आधार पर हो । वैको के राष्ट्रीयकरण, राजाओं के प्रिवीपर्स की समाप्ति शहरी सम्पत्ति का समीकरण, सीलिंग, सम्पत्ति के सवैधानिक अधिकार में संशोधन कांग्रेस की समाजवादी उपलब्धियाँ हैं । कांग्रेस ने भूमि सुधार, पंचायती राज तथा सहकारिता को समाजवादी सहकारी कॉमनवेल्थ की स्थापना के साधन माने हैं । कांग्रेस राष्ट्रीयकरण पर अधिक बल दे रही है । कांग्रेस संविधान में आवश्यक संशोधन करना चाहती है ताकि उसे सामाजिक और आर्थिक न्याय का घोषणा-पत्र बनाया जा सके । उसके चुनाव घोषणा-पत्र में कहा गया है, 'क्रान्तिवादी शक्तियों के एकीकरण से हमें इतिहास के सबसे नाजुक स्वातन्त्र्योत्तर संघर्ष का सामना करना पड़ रहा है, मगर हम सामाजिक परिवर्तन के अपने कार्यक्रम पर जिसे विध्वंसकारी और पुरातनपन्थी तत्त्वों द्वारा चुनौती दी जा रही है, अमूल करने के लिए दृढ़ प्रतिज्ञ हैं ।'¹

कांग्रेस का विभाजन—जुलाई 1969 में 'बंगलौर कांग्रेस अधिवेशन' में प्रधानमंत्री इन्दिरा गाँधी और कांग्रेस अध्यक्ष निर्जलिगप्पा तथा सगठन के मुखियों में खुली टक्कर हुई । इस संघर्ष में व्यक्तिगत, क्षेत्रीय और कार्यक्रमगत स्पष्ट मतभेद उभरा । मुख्य समस्या यह थी कि कांग्रेस की वास्तविक नेतृत्व-शक्ति किसके हाथ में हो—संसदीय गुट के हाथ में जिसका नेता प्रधान-मंत्री होता है अथवा सगठन गुट के हाथ में जिसका अध्यक्ष कांग्रेस-अध्यक्ष होता है । दोनों प्रति-द्वन्दी गुटों ने बाहर से शक्ति संचय का प्रयत्न किया । संसदीय गुट ने वामपन्थी, द्रमुक और अन्य क्षेत्रीय दलों का समर्थन लिया तो संगठन गुट ने स्वतन्त्र और जनसघ का । उत्तर भारत, पश्चिमी बंगाल, केरल और तमिलनाडु संसदीय गुट के साथ रहा तो पश्चिमी भारत और कर्नाटक संगठन नेताओं के साथ ।

राष्ट्रपति पद हेतु प्रत्याशी चयन के प्रश्न पर कांग्रेस की अन्दरूनी खीचातानी अपनी सीमा पार कर गयी । संगठन के नेताओं ने राष्ट्रपति-पद के लिए कांग्रेस उम्मीदवार के रूप में नीलम संजीव रेड्डी के नाम की घोषणा की । श्रीमती गाँधी ने संसदीय बोर्ड की बैठक में बी. वी. गिरि का नाम प्रस्तावित किया । जब संसदीय बोर्ड श्री गिरि के नाम पर सहमत नहीं हुआ तब प्रधान-मंत्री ने श्री जगजीवनराम का नाम प्रस्तुत किया । सिण्डिकेट ने दो के मुकाबले चार मत से संजीव रेड्डी को कांग्रेस का अधिकृत उम्मीदवार चुना । श्रीमती इन्दिरा गाँधी ने समझा कि यह उन्हें प्रधानमंत्री-पद से हटाने की चाल है । इसके बाद उन्होंने मोरारजी से वित्त विभाग छीन लिया । वैको का राष्ट्रीयकरण कर दिया और आर्थिक नीति को वामपन्थी तथा क्रान्तिकारी रख दिया । फिर उन्होंने राष्ट्रपति के चुनाव में कांग्रेस सदस्यों को अपने अन्तःकरण के अनुसार वोट देने की आज्ञा दी की माँग की । कांग्रेस अध्यक्ष ने इसका विरोध किया । चुनाव में कांग्रेस के अधिकृत प्रत्याशी रेड्डी की हार हुई । संगठन और प्रधानमंत्री गुटों की टक्कर में प्रधानमंत्री की विजय हुई । संगठन के सिण्डिकेट नेताओं ने प्रधानमंत्री को कांग्रेस से निष्कासित कर दिया । कॉयें समिति ने संसदीय कांग्रेस दल को आदेश दिया कि वह नेता को चुनने

¹ धर्मयुग, 28 फरवरी, 1971, पृ. 8 ।

के लिए तत्काल आवश्यक कदम उठाये। किन्तु संसदीय दल ने श्रीमती गांधी के नेतृत्व में पूर्ण विश्वास प्रकट किया। सिण्डिकेट कांग्रेस ने डॉ. रामसुभगसिंह को लोकसभा में और श्यामनन्दन मिश्र को राज्यसभा में अपना नया नेता चुन लिया। कांग्रेस दो भागों में विभाजित हो गयी—एक को 'नयी कांग्रेस' कहा जाने लगा और दूसरी को 'मंगठन कांग्रेस' के नाम से पुकारा जाने लगा। मंगठन कांग्रेस का 1969 में अहमदाबाद में अधिवेशन हुआ और नयी कांग्रेस का बम्बई में अधिवेशन हुआ। यथार्थ में कांग्रेस के दोनों गुटों की लड़ाई नेतागिरी और सत्ता की थी, आदर्श और सिद्धान्तों की नहीं।

सत्ता कांग्रेस या इन्दिरा कांग्रेस (Ruling Congress or Indira Congress)

कांग्रेस के विघटन के बाद दिसम्बर 1969 के अन्त में सत्ता कांग्रेस का प्रथम अधिवेशन बम्बई में जगजीवनराम के सभापतित्व में हुआ। सत्ता कांग्रेस के द्वारा सदस्यता और मंगठन के सम्बन्ध में 1968 तक कांग्रेस में जो स्थिति थी, उसे बनाये रखा गया। सम्मेलन में पारित प्रस्तावों में सत्ता कांग्रेस का 1968 तक की राष्ट्रीय कांग्रेस और अपने ही साथ उदय हुई मंगठन कांग्रेस की तुलना में अधिक समाजवादी रुझान स्पष्ट हुआ। यही प्रवृत्ति 24 जनवरी, 1971 को जारी किये गये चुनाव घोषणा पत्र में देखी गयी, जिसकी कुछ प्रमुख बातें इस प्रकार थी :

- (i) कांग्रेस का विचार निजी सम्पत्ति को समाप्त करना नहीं, बल्कि उसको मर्यादित करना और सम्पत्ति के स्वामित्व को विकेंद्रित करना है।
- (ii) भारत की अधिकांश गरीबी भूमिहीन और छोटे किसानों की है। अतः देश की आर्थिक स्थिति में सुधार के लिए कार्यक्रम गांवों से प्रारम्भ होगा। कृषि के विकास हेतु आधुनिक वैज्ञानिक तरीकों का प्रयोग और प्रचलन किया जायगा तथा यह चेष्टा होगी कि इसका लाभ छोटे तथा मध्यम किसानों और भूमिहीन कृषकों को प्राप्त हो सके।
- (iii) औद्योगिक विकास में सार्वजनिक क्षेत्र के उद्योगों की प्रमुख भूमिका होगी। इस सम्बन्ध में कांग्रेस ने आम वीमे के राष्ट्रीयकरण, आयात-निर्यात व्यापार में सरकार के अधिकाधिक भाग लेने, खाद्य-निगम की कार्यवाहियों के विस्तार और ऐसे उद्योगों में जहाँ जनता का धन लगा है, सरकार की बढ़ती हुई भूमिका का प्रस्ताव किया है। निजी क्षेत्र की कार्यप्रणाली ऐसी होनी चाहिए, जो देश को समाजवाद की ओर ले जाने में सहायक हो सके। घोषणा-पत्र में रोजगार कार्यक्रमों को प्रभावी ढंग से चलाने पर भी बल दिया गया।
- (iv) आय नीति के साथ वास्तविक वेतन और मूल्य नीति का अभिन्न सम्बन्ध है। सत्ता कांग्रेस इसके लिए सुसंगठित नीति बनायेगी और कार्यान्वित करेगी।
- (v) घोषणा-पत्र में शिक्षा और बाल कल्याण (विशेषतया पिछड़े वर्गों) को भी मान्यता प्रदान की गयी।
- (vi) घोषणा-पत्र में धर्मनिरपेक्षता और अल्पसंख्यकों के अधिकारों एवं हितों (विशेषतया शैक्षणिक और भाषायी) की रक्षा पर बल दिया गया और उर्दू को भी उसका उपयुक्त स्थान दिलाने की बात कही गयी। सेवाओं की भर्तों में अल्पसंख्यकों के साथ कोई भेदभाव नहीं किया जायेगा।
- (vii) विज्ञान और तकनीक के क्षेत्र में एक राष्ट्रीय वैज्ञानिक और तकनीकी योजना तैयार की जायेगी और उसे आर्थिक योजना के साथ संगठित किया जायेगा।
- (viii) कांग्रेस निम्न और मध्यम वर्ग की आवश्यकताओं को ध्यान में रखकर बड़े पैमाने का आवास कार्यक्रम हाथ में लेगी।

(ix) विदेश नीति के क्षेत्र में कांग्रेस गुट निरपेक्षता तथा सैनिक गठबन्धनों से अलग की नेहरू नीति का अनुसरण करती रहेगी और पड़ोसी देशों के साथ मैत्री स्थापित करने का विशेष प्रयास किया जायगा। पाकिस्तान और चीन के सम्बन्धों को सामान्य बनाने का प्रयास किया जायगा किन्तु इसके साथ ही देश की प्रतिरक्षा को सुदृढ़ बनाने का प्रयास किया जायगा।

‘गरीबी हटाओ’ कांग्रेस का प्रमुख नारा था और इससे सम्बन्धित घोषणा-पत्र का अर्थ, जिसने सत्ता कांग्रेस को लोकसभा के दो-तिहाई से अधिक स्थान प्राप्त करने में सहायता की इस प्रकार था—“गरीबी हटनी चाहिए। असमानता कम होनी चाहिए। अन्याय का अन्त होना चाहिए। ये हमारे अन्तिम लक्ष्य तक पहुँचने के आवश्यक कदम हैं। हमारा लक्ष्य है एवं शक्तिशाली भारत—वह भारत जो अपने प्राचीन और स्थायी आदर्शों में आस्था रखता है, परन्तु जो अपने विचारों और उपलब्धियों में आधुनिक है तथा जो भविष्य का सामना कल्पना विश्वास के साथ करने को तैयार है।”

1971 और 1972 के चुनावों में अल्पसंख्यकों, पिछड़े हुए वर्गों और भारत के जनसंख्या के द्वारा कांग्रेस को बहुत अधिक समर्थन प्रदान किया गया और सत्ता कांग्रेस में श्रीमती गांधी को निर्वादाद नेतृत्व की स्थिति प्राप्त हो गयी।

कांग्रेस के विभाजन के समय यह आशा की गयी थी कि सत्ता कांग्रेस एक स्पष्ट नीति और विचारधारा वाले गतिशील दल के रूप में कार्य करेगी। विभाजन के पूर्व ही श्रीमती गांधी 14 प्रमुख वैकों का राष्ट्रीयकरण कर चुकी थी और 1971-72 के वर्षों में सत्ता कांग्रेस द्वारा राजाओं के प्रिवीपर्स की समाप्ति और सन्नैधानिक सशोधन के आधार पर सम्पत्ति के अधिकार को सीमित करने आदि कदम उठाये गये, लेकिन सत्ता कांग्रेस इस दिशा में और आगे नहीं बढ़ सकी।

पामर (Palmer) लिखते हैं कि इन्दिरा काल में कांग्रेस की नीति ‘मध्य से बायें’ (Left of Centre) रही है और दिसम्बर, 1975 के ‘कामागातामारु नगर अधिवेशन’ में श्रीमती ने स्वयं कहा कि हमारी स्थिति ‘मध्यममार्गीय बासपन्थ’ (Left of the Centre) की है।

सत्ता कांग्रेस—ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस का जन्म एक राजनीतिक दल के रूप में नहीं, बल्कि आन्दोलन के लिए कार्य करने वाले एक आन्दोलन और संगठन के रूप में 1885 ई. में हुआ था स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद इसने शासक दल की स्थिति को प्राप्त किया और 22 मार्च, 1977 उसे यह स्थिति प्राप्त रही। 1969 ई. में कांग्रेस का दो दलों में विभाजन हुआ—सत्ता कांग्रेस और सगठन कांग्रेस। 1971 और 1972 के चुनावों में सत्ता कांग्रेस को जितनी शानदार जीत प्राप्त हुई, सगठन कांग्रेस और अन्य राजनीतिक दलों को वैसी ही भीषण पराजय का सामना करना पड़ा। लेकिन 1972 के बाद से ही कांग्रेस की लोकप्रियता में कमी होना शुरू हो गया; 1974 के आपातकाल में कांग्रेस ने अपनी शक्ति और लोकप्रियता का अधिकांश भाग खो दिया और 1977 के लोकसभा चुनावों के परिणामस्वरूप कांग्रेस शासक दल की स्थिति में नहीं रही। कांग्रेस ने 1955 के आवड़ी अधिवेशन में ‘समाजवादी ढाँचे के समाज’ की स्थापना अपना लक्ष्य घोषित किया था और अब भी उसका लक्ष्य वही है।

1977 के लोकसभा चुनाव और कांग्रेस का चुनाव घोषणा-पत्र

मार्च 1977 के लोकसभा चुनाव के सन्दर्भ में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस के द्वारा 8 फरवरी 1977 को अपना चुनाव घोषणा-पत्र जारी किया गया। घोषणा-पत्र में कांग्रेस का आदर्श प्रकार घोषित किया गया :

‘गरीबी खत्म हो, विपमताएँ कम हो और अन्याय का अन्त हो । कांग्रेस एक ऐसी पार्टी है, जिसमें गतिशीलता है, जिसकी अपनी नीति है जिसका अपना कार्यक्रम है, जिसका अपना एक नेतृत्व है, जिसकी अपनी उपलब्धियाँ हैं और 91 वर्षों से भारतवासियों की निरन्तर और समर्पित सेवा करती रही हैं’ अन्त में कहा गया है ‘कांग्रेस ही जनता है, कांग्रेस को वोट दें ।’

घोषणा-पत्र में 12 मुद्दे गिनाते हुए जनता से अपील की गयी कि वे दल के उम्मीदवारों को अत्यधिक बहुमत से विजयी बनायें, जिससे इन पर अमल किया जा सके । ये हैं -

(1) सर्वधर्म समभाव के आदर्श को बनाये रख सकें, अल्पसंख्यकों के हितों को और प्रत्येक जाति का अपने विश्वास के अनुसार अपना जीवन जीने के अधिकार को सुरक्षित रख सकें ।

(2) लोकतन्त्र को सुदृढ़ और सुरक्षित बना सकें और सभी प्रकार की हिंसा और अव्यवस्था समाप्त कर सकें, ताकि जनता शान्ति और मेल-मिलाप से रह सके ।

(3) गरीबी, अज्ञानता, रोग और असमानता से लड़ सकें और एक आधुनिक, समृद्ध, शक्ति-शाली और समाजवादी समाज का निर्माण कर सकें ।

(4) एक इन्सान और दूसरे इन्सान के बीच भेदभावों को दूर कर सकें और घोषण के सभी रूपों को मिटा सकें ।

(5) कृषि और सम्बन्धित कार्यों का विकास और आधुनिकीकरण कर सकें, एक सुगठित ग्रामीण विकास कार्यक्रम को तेजी से क्रियान्वित कर सकें और सार्थक ग्रामीण पुनर्स्थान में समर्थ हो सकें ।

(6) छोटे और अति छोटे किसान, खेतिहर मजदूरों, अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और पिछड़े वर्गों तथा जातियों के हितों की अभिवृद्धि कर सकें ।

(7) देश के औद्योगिक आधार को मजबूत बनाकर नाना रूप प्रदान कर सकें, योजना की प्राथमिकता के अधीन रहते हुए और आर्थिक सम्पदा तथा शक्ति का केन्द्रीयकरण होने दिये बिना निजी क्षेत्र को अपनी उचित भूमिका निभाने का अवसर प्राप्त कर सकें ।

(8) उत्पादनशील रोजगार के अवसरों में विस्तार लाने के लिए एक बड़ा भारी कार्यक्रम प्रारम्भ कर सकें ।

(9) श्रमिक वर्ग के हितों की सुरक्षा कर सकें और उन्हें प्रबन्ध तथा अपनी मेहनत के फल के उपयोग में हिस्सा दिला सकें ।

(10) मूल्य वृद्धि पर रोक लगा सकें और जीवनोपयोगी वस्तुएँ उचित मूल्यों पर जनसाधारण को उपलब्ध कर सकें ।

(11) सब वर्गों को प्राथमिक शिक्षा दी जा सके और माध्यमिक तथा उच्च शिक्षा के दायरे में वृद्धि की जा सके ।

(12) स्वास्थ्य और चिकित्सा सुविधाओं और जनसाधारण के कल्याण कार्यक्रम का विस्तार कर सकें ।

घोषणा-पत्र में दल की पिछली उपलब्धियों और भावी कार्यक्रमों का उल्लेख किया गया तथा जनता के सभी वर्गों की सेवा का व्रत दोहराया गया ।

चुनावों के बाद दल की स्थिति और कांग्रेस के पुनः विभाजन की पृष्ठभूमि—घोषणा-पत्र का यह दावा कि ‘कांग्रेस ही जनता है’, लोकसभा चुनावों में जनता के द्वारा अस्वीकार कर दिया गया । उत्तर भारत में तो कांग्रेस को पूर्ण पराजय की स्थिति प्राप्त हुई और इन चुनाव परिणामों के सामने आते ही कांग्रेस में आन्तरिक द्वन्द्व प्रारम्भ हो गया । आरोप-प्रत्यारोप की इस शृंखला में अप्रैल 1977 के प्रारम्भिक दिनों में ही श्री वरूणा के स्थान पर सरदार स्वर्णसिंह को सर्वसम्मति से अन्तरिम अध्यक्ष बनाया गया । 5 और 6 मई, 1977 को दिल्ली में अखिल भारतीय कांग्रेस

समिति का अधिवेशन आयोजित किया गया और इस अधिवेशन में 27 वर्ष बाद कांग्रेस ५०५ पद के लिए संघर्ष हुआ। इस संघर्ष में श्रीमती गाँधी के समर्थन से श्री ब्रह्मानन्द रेड्डी अध्यक्ष पर निर्वाचित हुए। श्रीमती गाँधी यह सोचती थी कि रेड्डी अध्यक्ष के रूप में श्रीमती गाँधी निर्देशों का पालन करेंगे। लेकिन अब व्यक्तिगत नेतृत्व के स्थान पर सामूहिक नेतृत्व की स्थिति थी और श्री रेड्डी इसके लिए तैयार नहीं थे। श्रीमती गाँधी ने पहले तो सत्ता कांग्रेस में रहते हुए ही उस पर अपना पूर्ण नियन्त्रण स्थापित करने की चेष्टा की। इस हेतु रेड्डी के स्थान पर उनकी पसन्द के व्यक्ति को अध्यक्ष बनाने का भी प्रयत्न किया गया। लेकिन जब इसमें सफलता नहीं मिली, तब श्रीमती गाँधी ने कांग्रेस के पुनर्विभाजन का मार्ग अपनाकर अपना एक अलग राजनीतिक दल खड़ा करने की बात सोची।

इन्दिरा कांग्रेस की स्थापना—श्रीमती गाँधी ने अपने समर्थकों का दिल्ली में एक सम्मेलन 1 और 2 जनवरी, 1978 को आयोजित किया। इस सम्मेलन में एक अलग राजनीतिक दल की स्थापना की गयी, जिसे आगे चलकर 'इन्दिरा कांग्रेस' का नाम दिया गया। श्रीमती गाँधी न केवल इस दल की अध्यक्षा थी वरन् जैसा कि दल के नाम से ही स्पष्ट है, वे इसकी सर्वोच्च और लगभग एकमात्र नेता थीं।

फरवरी 1978 में दक्षिणी राज्यों में विधानसभाओं के चुनाव हुए वे बहुत अधिक सीमा तक भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस और इन्दिरा कांग्रेस के बीच शक्ति परीक्षण के समान थे और इसमें संदेह नहीं कि इस शक्ति के परीक्षण में इन्दिरा कांग्रेस विजयी रही। इन्दिरा कांग्रेस की विजय का एक बहुत बड़ा कारण यह रहा कि दलित वर्गों और अल्पसंख्यक वर्गों के बहुत बड़े भाग ने इस विचार को अपनाया कि उसका कल्याण इन्दिरा कांग्रेस का समर्थन करने में ही है।

अपनी स्थापना के समय इन्दिरा कांग्रेस द्वारा विधिवत् रूप से अपनी नीति और विचारधारा का प्रतिपादन नहीं किया गया। दल की सर्वोच्च नेता के अनुसार दल धर्म निरपेक्षता, लोकतन्त्र और समाजवाद में विश्वास करता है। इन्दिरा कांग्रेस द्वारा जनता पार्टी शासन का पूर्ण विरोध करने की नीति अपनायी गयी। इस दल ने जाँच आयोगों और विशेष अदालतों की स्थापना को राजनीतिक बदला लेने की कार्यवाही का करार देते हुए इनका पूर्ण विरोध करने की नीति अपनायी। 1979 के मध्य तक दल का सर्वप्रमुख कार्यक्रम था, 'जब-जब शासन द्वारा श्रीमती गाँधी या सजय गाँधी को गिरफ्तार किया जाय, तो इस गिरफ्तारी का राष्ट्रव्यापी विरोध।' इन्दिरा कांग्रेस का एक ही लक्ष्य था जनता पार्टी सरकार का पतन और लोकसभा भंग करवाकर नये चुनाव की स्थिति उत्पन्न करना तथा इसमें उसे सफलता मिली।

जनवरी 1980 के लोकसभा चुनाव और इन्दिरा कांग्रेस की नीति तथा कार्यक्रम—जनवरी 1980 के लोकसभा चुनावों की विशेषता यह थी कि सत्ता प्राप्त करने की आशा रखने वाले तीन दलों या दलीय समूहों, इन्दिरा कांग्रेस, जनता पार्टी और लोकदल तथा उसके सहयोगी दलों के द्वारा चुनाव के बाद होने वाले अपने संसदीय नेताओं की पूर्ण घोषणा कर दी गयी थी। इस प्रकार राजनीतिक दलों के द्वारा ये चुनाव अपनी नीति और कार्यक्रम के आधार पर नहीं वरन् अपने नेताओं के व्यक्तित्व के आधार पर लड़े गये थे।¹

घोषणापत्र में 20-सूत्री कार्यक्रम की कीर्ति का बखान करते हुए दावा किया गया है कि वह "गरीबों, भूमिहीन, कारीगरों, हाथकरघों, बुनकरों तथा समाज के अन्य कमजोर और दबे हुए वर्गों के लिए वरदान सिद्ध हुआ था।" घोषणापत्र में विश्वास दिलाया गया कि इन्दिरा कांग्रेस के सत्ता में आने के बाद इसे फिर चालू किया जायगा। आर्थिक-सामाजिक कार्यक्रम के रूप में इसके

¹ दिनभान, 9 दिसम्बर, 1979, पृष्ठ 18।

अतिरिक्त भी कुछ घोषणाएँ की गयीं, जैसे सिंचाई सुविधाओं से रहित 5 एकड़ तक की भूमि को लगान मुक्त करने, कमजोर वर्गों को ऋण सुविधा दिलाने हेतु व्यापक कार्यक्रम अपनाने, भूमिहीनों को उन्हे मिली लेकिन जनता शासन के दौरान छीन ली गयी भूमि लौटाने तथा देश भर में भूमि के सरकारी दस्तावेजों में ठीक रिकार्ड दर्ज किये जाने के वचन दिये गये। हर परिवार से एक वयस्क व्यक्ति को रोजगार उपलब्ध करने और अल्पसंख्यकों को संरक्षण हेतु सभी वर्गों की एक शान्ति सेना तैयार करने की योजना का वचन दिया गया। घोषणा-पत्र के मुस्लिम सम्प्रदाय से सम्बन्धित अंशों में अलीगढ़ मुस्लिम विश्वविद्यालय को उसका मुस्लिम चरित्र लौटाने, उर्दू को उसकी समुचित जगह दिलाने तथा अल्पसंख्यक समुदायों को शिक्षा तथा नौकरियों में आनुपातिक स्थान दिलाने की बात कही गयी।

1975 में घोषित आपातकाल के सम्बन्ध में इन्दिरा कांग्रेस का प्रारम्भ से ही यह विचार रहा है कि 1975 की परिस्थितियों में आपातकाल की घोषणा जरूरी थी और आपातकाल की विभिन्न क्षेत्रों में उपलब्धियाँ रही हैं, यद्यपि इसके साथ ही सरकारी अधिकारियों के अति उत्साह अथवा अन्य किन्हीं कारणों से कुछ अवांछनीय घटनाएँ भी घटित हुईं और जनता को कष्ट सहन करने पड़े। घोषणा-पत्र में उपर्युक्त विचार को दोहराते हुए भी यह घोषित किया गया है कि 'दल प्रेस सेंसरशिप के खिलाफ है।'।

घोषणा-पत्र में दावा किया गया कि कांग्रेस ने देश को टिकाऊ सरकार और राजनीतिक स्थिरता दी और पुनः केवल कांग्रेस पार्टी (इ) और इन्दिरा गाँधी ही देश को उबार सकते हैं। लोकसभा चुनाव में इन्दिरा कांग्रेस के प्रमुख नारे थे 'इन्दिरा लाओ, देश बचाओ' तथा वोट उन्हें दें जो सरकार चला सकें और चुनाव परिणामों से स्पष्ट है कि जनता ने पर्याप्त सीमा तक इन नारों को स्वीकार किया।

इन्दिरा कांग्रेस को लोकसभा में 351 स्थान प्राप्त हुए। आन्ध्र में 42 में से 41, कर्नाटक में 28 में से 27, गुजरात में 26 में से 25, पंजाब में 13 में से 12 तथा उड़ीसा में 21 में से 20 सीटें जीतकर कांग्रेस (आई) ने अप्रत्याशित सफलता प्राप्त की। इन्दिरा कांग्रेस की विजय श्रीमती गाँधी की व्यक्तिगत जीत तो है ही, पर साथ ही उससे यह भी स्पष्ट है कि देश की जनता ने एक 'स्थिर सरकार' (Stable Government) के पक्ष में मतदान किया।

मई 1980 में सम्पन्न 9 राज्यों की विधानसभाओं के चुनाव में इन्दिरा कांग्रेस के नारे थे— राज्यों में राजनीतिक स्थिरता तथा केन्द्र के साथ सहयोग करने वाली सरकारों का निर्माण। इन चुनावों में भी तमिलनाडु के अतिरिक्त अन्य सभी राज्यों में इन्दिरा कांग्रेस को भारी सफलता मिली।

जुलाई 1981 में मुख्य चुनाव आयुक्त ने कांग्रेस (आई) को भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस होने की मान्यता दे दी। इसलिए अब कांग्रेस (आई) ही असली कांग्रेस मानी जायेगी, कांग्रेस (शरद पवार) नहीं।

मई 1982 में चार राज्यों की विधान सभाओं के लिए चुनाव हुए। केरल में कांग्रेस (आई) के नेतृत्व वाले मोर्चे को स्पष्ट बहुमत मिल गया। परन्तु हरियाणा और हिमाचल प्रदेश के चुनाव परिणाम कांग्रेस (आई) के लिए निराशाजनक रहे। जनवरी 1983 में कांग्रेस (आई) को कर्नाटक और आन्ध्र प्रदेश में भारी पराजय का सामना करना पड़ा। फरवरी 1983 में दिल्ली महानगर परिषद तथा नगर निगम दोनों में कांग्रेस (आई) को स्पष्ट बहुमत मिला।

नीतियाँ व कार्यक्रम—1980 के चुनाव घोषणा-पत्र के अनुसार कांग्रेस (आई) के कार्यक्रम की प्रमुख बातें इस प्रकार हैं :

(1) राजनीतिक कार्यक्रम—पार्टी के घोषणा-पत्र में यह कहा गया है कि देश का निर्माण लोकतन्त्र और समाजवाद के आधार पर ही किया जा सकता है। पार्टी समाचार पत्रों की स्वतन्त्रता

के लिए वचनबद्ध है। श्रीमती गांधी के शब्दों में, “हमारे लिए लोकतन्त्र के अलावा और कोई रास्ता नहीं है, एक ऐसा लोकतन्त्र जो धर्म निरपेक्षता पर आधारित हो तथा जिसके द्वारा समाजवादी लक्ष्य का विस्तार हो।”

(2) आर्थिक कार्यक्रम—आर्थिक क्षेत्र में बहुत से कार्यक्रमों की घोषणा की गयी है, जैसे कि छोटे किसानों के लिए ऋण सुविधाओं का विस्तार तथा कृषि उत्पादन में तेजी से वृद्धि ला। फिजूलखर्चों को नियन्त्रित करना तथा कारखानों के प्रबन्ध में मजदूरों व अन्य कर्मचारियों की साझेदारी को प्रोत्साहन देना। घोषणा-पत्र में अत्यन्त महत्वपूर्ण वायदा यह किया गया है कि प्रत्येक परिवार के कम से कम एक बालिंग सदस्य को उपयुक्त रोजगार दिया जायेगा। जनवरी 1982 में इसके लिए एक निश्चित कार्यक्रम—नये बीस सूत्री कार्यक्रम की घोषणा की गयी।

(3) सामाजिक कार्यक्रम—सामाजिक कल्याण की दृष्टि में निम्नलिखित घोषणाएँ की गयी हैं : (i) विखराव की प्रवृत्तियों का मुकाबला किया जायगा, (ii) अल्पसंख्यक आयोग को मजबूत किया जायगा और उसे संवैधानिक मान्यता दी जायगी, (iii) पुलिस, सुरक्षा सेवाओं और सरकारी सेवाओं में अल्पसंख्यकों को रोजगार के समान अवसर उपलब्ध होंगे। (iv) उर्दू भाषा को उसका संवैधानिक दर्जा प्रदान किया जायगा।

(4) विदेश नीति—विदेश नीति के सम्बन्ध में निम्नलिखित बातों पर बल दिया गया है : (i) आणविक तकनीकी का विकास शान्तिपूर्ण क्षेत्रों के लिए जारी रहेगा; (ii) पार्टी देश की गरिमा और सुरक्षा को कायम रखेगी, (iii) अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में शान्तिपूर्ण सहअस्तित्व और गुट-निरपेक्षता की नीति का दृढ़ता के साथ पालन किया जायगा, (iv) अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में राष्ट्रीय हित और आत्म सम्मान को सर्वोपरि रखने का वचन दिया गया है।

दिसम्बर 1984 के चुनाव और कांग्रेस (इ) -

दिसम्बर 1984 के चुनावों हेतु जारी अपने चुनाव घोषणा पत्र में कांग्रेस (इ) ने आश्वासन दिया कि अनिवार्य जमा योजना खत्म कर दी जायगी, फसल बीमा योजना को व्यापक बनाया जायेगा, धार्मिक स्थानों का दुरुपयोग रोकने के लिए कड़ी कार्यवाही की जायेगी, भ्रष्टाचार, गरीबी, बेरोजगारी हटाने के प्रयास जारी रहेंगे, शिक्षा व्यवस्था में सार्थक परिवर्तन किये जायेंगे और जहाँ सम्भव हो, योग्यता को दृष्टिगत रखते हुए सरकारी नौकरी के लिए डिग्री योग्यता की अनिवार्यता को हटा दिया जायेगा।¹

घोषणा पत्र के अनुसार एकता और विघटन, स्थिरता और अराजकता के बीच केवल कांग्रेस (इ) ही रास्ता दिखा सकती है। सातवीं योजना के अमल के बारे में पार्टी ने अगले पाँच वर्षों में 5 प्रतिशत से अधिक की विकास दर का वायदा किया। अल्पसंख्यकों को पुलिस व सेना सहित तमाम जगहों पर पर्याप्त प्रतिनिधित्व देने की प्रशासनिक व्यवस्था करने, ग्रामीण रोजगार कार्यक्रमों का विस्तार करने तथा सरकारी खर्चों में कमी करने का वायदा किया।²

दिसम्बर 1984 में कांग्रेस (इ) ने कुल 485 स्थानों पर चुनाव लड़ा और उसे 401 स्थान लोकसभा में प्राप्त हुए। उसे कुल 49.6 प्रतिशत मत प्राप्त हुए।³

नवम्बर 1989 के चुनाव और कांग्रेस (इ)

नवम्बर 1989 के चुनाव घोषणा पत्र में कांग्रेस (इ) ने कहा है कि (1) पंचायती राज और नगर पालिका विधेयकों को फिर मसद में पेश करेगी, (2) सहकारिता आन्दोलन को मजबूत

¹ नवभारत टाइम्स, 6 दिसम्बर 1984।

² नवभारत टाइम्स, 6 दिसम्बर 1984।

³ India Today, January 15, 1985, pp. 30-39.

करेगी; (3) जल्दी और कम खर्च पर न्याय दिलाने के लिए व्यापक न्यायिक सुधार करेगी; (4) महिलाओं की सामाजिक-आर्थिक प्रगति के लिए इन्दिरा महिला योजना चलायेगी; (5) प्रशासन को सवेदनशील और जनकेन्द्रित बनाया जायेगा।

1989 के लोकसभा चुनावों में कांग्रेस (इ) ने 504 स्थानों पर चुनाव लड़ा और उसे 193 सीटें प्राप्त हुईं। उत्तर प्रदेश में उसे 14, बिहार में 4, गुजरात में 3, मध्यप्रदेश में 8 और राजस्थान में कभी सीटें प्राप्त नहीं हुईं। दक्षिणी राज्यों में इस बार ज्यादा संख्या में कांग्रेस (इ) सांसद जीते हैं। लोकसभा में सबसे बड़ा दल होने के बावजूद भी उसने सरकार बनाने का दावा पेश नहीं किया।

जनता पार्टी

(JANATA PARTY)

1977 में भारत की राजनीतिक स्थिति बहुत अधिक तीव्र परिवर्तनों से गुजरी और इन परिवर्तनों में जनता पार्टी ने सूत्रधार की भूमिका अदा की।

जनता पार्टी का गठन—1972 के बाद से ही निरन्तर यह अनुभव किया जा रहा था कि भारत के गैर-साम्यवादी राजनीतिक दलों के द्वारा परस्पर विलय के आधार पर भारतीय जनता को कांग्रेस का एक विकल्प प्रदान किया जाना चाहिए। 19 माह के आपातकाल के इन दलों को यह विचार दिया कि यदि वे एक नहीं हुए तो उनकी राजनीतिक शक्ति समाप्त हो जायेगी और इस पृष्ठभूमि में जनवरी 1977 में जनता पार्टी का गठन हुआ।

18 जनवरी, 1977 को तत्कालीन प्रधानमंत्री श्रीमती गांधी ने मार्च में लोकसभा के चुनाव करवाने की घोषणा की और दूसरे ही दिन चार गैर-साम्यवादी विरोधी दलों (संगठन कांग्रेस, जनसंघ, भारतीय लोकदल और समाजवादी दल) ने 'जनता पार्टी' के नाम से अपना एक सम्मिलित संगठन स्थापित करने की घोषणा की। इन चार राजनीतिक दलों के अतिरिक्त नवीन संगठन में चन्द्रशेखर, मोहन धारिया और रामधन आदि विद्रोही कांग्रेसी भी शामिल हुए। श्री मोरारजी देसाई को जनता पार्टी का अध्यक्ष बनाया गया। विधिवत् रूप से एक राजनीतिक दल के गठन हेतु अनेक औपचारिकता को पूरा किया जाना आवश्यक था और इस प्रकार के समस्त कार्य में बहुत समय लगता, इसलिए प्रारम्भ में जनता पार्टी का गठन एक संयुक्त चुनाव मोर्चे के रूप में किया गया। लेकिन इसके साथ ही चारों दलों के नेताओं द्वारा जनता को यह वचन दिया गया कि जनता पार्टी में उनका विलय अन्तिम है और इस सम्बन्ध में केवल औपचारिकताएँ पूरी की जाना शेष है।

नीति और कार्यक्रम—चुनाव घोषणा-पत्र—दल के उपाध्यक्ष चौधरी चरणसिंह के द्वारा 13 फरवरी को नयी दिल्ली में जो चुनाव घोषणा-पत्र जारी किया गया, उससे जनता पार्टी की नीति और कार्यक्रम का ज्ञान होता है। इस अवसर पर कहा गया कि जनता पार्टी समाजवाद में विश्वास करती है, मगर यह समाजवाद सत्तारूढ़ दल के समाजवाद से बिल्कुल भिन्न है। इसका आधार गांधीवादी विचारधारा है। घोषणा-पत्र के दो मुख्य आधार हैं—अर्थशास्त्र और प्रशासन का पूर्ण विकेंद्रीकरण। भारत का प्रमुख उद्योग कृषि है और इसलिए इस क्षेत्र को प्राथमिकता दी जायेगी। उद्योगों में भारी उद्योगों की अपेक्षा छोटे और ग्रासीण उद्योगों को प्रोत्साहन दिया जायेगा। साथ ही 'राज्यों की स्वायत्तता' पुनः स्थापित करने का आश्वासन दिया गया। घोषणा-पत्र में देश की जनता को 'रोटी और स्वतन्त्रता का गांधीवादी विकल्प' देने का वायदा किया गया।

घोषणा-पत्र में इस बात पर बल दिया गया कि जून 1975 में घोषित आपातकाल से आर्थिक स्थिति में कोई सु

धति पहले की तुलना में बहुत

और आपातकाल की उपलब्धियाँ वास्तविक नहीं हैं। घोषणा पत्र में जवरदरती परिवार नियोजन के कार्यक्रम और गरीबों की झुग्गी झोपडियाँ तथा मध्यम वर्ग के मकानों को वेदद्वी से गिराने के कार्यक्रम की तीव्र निन्दा की गयी।

जनता पार्टी ने राजनीतिक क्षेत्र में 12-सूत्री कार्यक्रम की घोषणा की, जिसकी प्रमुख बातें हैं - आपात स्थिति उठा ली जायेगी, मौलिक अधिकारों के निलम्बन के आदेश वापस लिये जायेंगे, सभी राजनीतिक बन्दिनों को रिहा किया जायगा, न्यायिक जाँच के बिना किसी भी सस्था पर प्रतिबन्ध नहीं लगेगा, सविधान के 42वें संशोधन को रद्द किया जायगा, धारा 352 का ऐसा संशोधन होगा कि कोई भी व्यक्ति या गुट उसका दुरुपयोग न कर सके, धारा 356 में ऐसा संशोधन होगा कि सत्तारूढ़ गुट के स्वार्थ के लिए राज्यों में राष्ट्रपति शासन लागू न हो, चुनाव प्रणाली में तारकुण्डे समिति और अन्य विशेषज्ञों की सिफारिशों के आधार पर सुधार किये जायेंगे, मत-अधिकार की आयु 18 वर्ष कर दी जायगी, कानून की नजर में सभी व्यक्तियों को समान माना जायगा, पत्र-पत्रिकाओं से सेन्सर हटा दिया जायगा, इस प्रकार का प्रबन्ध होगा कि सरकारी कर्मचारियों को गैर-कानूनी आदेश मानने के लिए बाध्य न किया जा सके।

जनता पार्टी की अर्थ-व्यवस्था निम्नलिखित 13 बिन्दुओं पर आधारित है : व्यक्तिगत सम्पत्ति के मौलिक अधिकार का अन्त और रोजी-रोटी का मौलिक अधिकार गाँधीवादी व्यवस्था के अनुसार अर्थ-व्यवस्था का विकेन्द्रीकरण, 10 वर्ष के भीतर भूखमरी का अन्त, स्वावलम्बन के लिए अनुकूल तकनीकों का विकास, खेती को प्राथमिकता और भूमि सुधार कानूनों को क्रियान्वित करने का सकल्प, गाँवों और शहर के बीच विपत्ता समाप्त करने के कार्यक्रम, रोजमर्रा की वस्तुओं के उत्पादन पर जोर, लघु व्यवस्था और कुटीर उद्योगों का विकास, आय, वेतन और दामों के बीच निश्चित नीति, दस हजार रुपये तक की आय पर आय-कर से छूट, ढाई एकड़ तक की जमीन पर लगान माफ, न्यायसंगत कर व्यवस्था और बिक्री-कर के बदले उत्पादन शुल्क, जल तथा ऊर्जा के प्रसंग में राष्ट्रव्यापी नीति और वातावरण को शुद्ध रखने का कार्यक्रम।

सामाजिक क्षेत्र में जनता पार्टी के द्वारा निम्नलिखित कार्यक्रम की घोषणा की गयी - माध्यमिक स्तर तक अनिवार्य शिक्षा व्यवस्था, निरक्षरता की समाप्ति, सभी के लिए पीने योग्य पानी की व्यवस्था, राष्ट्रव्यापी स्वास्थ्य व्यवस्था और स्वास्थ्य सम्बन्धी बीमा, ग्राम विकास का नया आन्दोलन, मस्ते दामों के मकान और सार्वजनिक आवास व्यवस्था, नगर विकास के लिए एक वैज्ञानिक नीति, सामाजिक बीमों की एक बड़ी योजना, जनसंख्या के सम्बन्ध में व्यापक दृष्टिकोण के आधार पर बलात्कार रहित परिवार नियोजन, अनुसूचित जातियों और जनजातियों के लिए पूर्ण अधिकारों और आवासनों सहित नये युग का सूत्रपात, नागरिक अधिकारों के विषय में जाँच आयोग, भ्रष्टाचार का उन्मूलन करने के लिए स्वावलम्बी व्यवस्था, नारी अधिकार तथा युवा वर्ग की समृद्धि गरीबों के लिए कानूनी सहायता तथा कम खर्चीली न्याय व्यवस्था जनता के अध्यवसाय तथा स्वावलम्बी कर्मठता को प्रोत्साहन।

विदेश नीति के क्षेत्र में राष्ट्रीय हित, आकांक्षाएँ और प्राथमिकताएँ परिलक्षित होंगी। पार्टी विशुद्ध गुट निरपेक्षता की नीति अपनायेगी और किसी भी शक्ति गुट से सम्बन्ध नहीं रखेगी।

सार्वजनिक जीवन और प्रशासन से भ्रष्टाचार के बारे में संथानम् समिति की सिफारिशों को लागू करने तथा लोकपाल और लोक आयुक्त विधेयक पारित करने आदि कार्यक्रम घोषणा-पत्र में प्रस्तुत किये गये हैं। लोकपाल और लोक आयुक्त की परिधि में अन्यो के अलावा प्रधानमन्त्री और मुख्यमन्त्रियों को भी रखा जायगा।

जनता पार्टी का विधिवत् रूप में गठन

जनवरी 1977 में एक 'संयुक्त चुनाव मोर्चे' के रूप में जनता पार्टी का गठन किया गया

था, जिसे लोकसभा चुनाव में शानदार सफलता प्राप्त हुई। चुनाव के बाद विधिवत् रूप में जनता पार्टी का गठन मई 1977 को हुआ।

29-30 अप्रैल को संगठन कांग्रेस, जनसघ, भारतीय लोकदल और समाजवादी दल ने औपचारिक रूप में अपने अस्तित्व को समाप्त कर जनता पार्टी में विलय की घोषणा की। पहले इन दलों की कार्य समितियों ने विलय प्रस्ताव पारित किये और बाद में प्रतिनिधि सम्मेलनों ने उनका अनुमोदन किया। 'लोकतन्त्रीय कांग्रेस' (Congress for Democracy) के अध्यक्ष श्री जग-जीवनराम ने भी 1 मई को प्रगति मैदान की सभा में स्वयं उपस्थित होकर 'लोकतन्त्रीय कांग्रेस' के जनता पार्टी में विलय की घोषणा की। 'लोकतन्त्रीय कांग्रेस' के द्वारा जनता पार्टी में विलय की औपचारिकताएँ 5 मई को राष्ट्रीय समिति की बैठक बुलाकर पूरी की गयी। श्री चन्द्रशेखर को सर्वसम्मति से जनता पार्टी का अध्यक्ष चुना गया। 11 मई को चुनाव आयोग के द्वारा जनता पार्टी को राष्ट्रीय दल के रूप में मान्यता प्रदान की गयी। जनता पार्टी के संगठनात्मक ढाँचे में 6 महासचिव और एक कोषाध्यक्ष पद तथा कार्यकारिणी के 41 सदस्यों की व्यवस्था की गयी।

1977 में सत्ता परिवर्तन के बाद जनता द्वारा पार्टी से बड़ी-बड़ी आशाएँ की गयी थी और मई 1977 में विधिवत् रूप में जनता पार्टी के गठन के समय सोचा गया था कि जनता पार्टी बहुत शीघ्र ही 'भावात्मक एकीकरण' की स्थिति को प्राप्त कर लेगी, लेकिन ऐसा नहीं हो पाया और जनता पार्टी में घटकवाद तथा गुटबन्दी द्वारा निरन्तर उग्र रूप ग्रहण किया जाता रहा। इस स्थिति के चरमोत्कर्ष के रूप में जुलाई 1979 में जनता पार्टी का विभाजन हुआ और चरणसिंह, राजनारायण, बीजू पटनायक तथा जार्ज फर्नाण्डीज व मधुलिमये के नेतृत्व में लगभग एक-तिहाई सदस्य जनता पार्टी से अलग हो गये। इन तत्त्वों द्वारा राष्ट्रीय स्वयं सेवक सघ और भूतपूर्व जनसंघ तत्त्वों को साम्प्रदायिक करार देते हुए 'दोहरी सदस्यता' का विरोध करते हुए जनता पार्टी से सम्बन्ध-विच्छेद किया गया था, अतः इसके द्वारा 'जनता (एस) सेक्यूलर' या लोक-दल नामक दल की स्थापना की गयी। इस प्रकार लोकसभा चुनाव के पूर्व जनता पार्टी दो दलों में विभाजित हो गयी जनता पार्टी और 'जनता (एस) सेक्यूलर'। लोकसभा चुनावों में जनता पार्टी और जनता 'एस' की पराजय से विभाजन की यह प्रक्रिया और आगे बढ़ी और सबसे पहले तो जगजीवनराम तथा उनके कुछ सहयोगियों द्वारा जनता पार्टी से सम्बन्ध-विच्छेद किया गया और वे 'कांग्रेस अर्स' में सम्मिलित हुए। इसके बाद दोहरी सदस्यता के प्रश्न पर अप्रैल 1980 में जनता पार्टी में एक और विभाजन हुआ तथा जनता पार्टी दो दलों में बँट गयी। जनता पार्टी (जे. पी.) और भारतीय जनता पार्टी। जुलाई 1979 में जिस जनता 'एस' की स्थापना हुई थी, चरणसिंह अपने सहयोगी राजनारायण की उपेक्षा करते हुए उस पर अपना पूर्ण नियन्त्रण स्थापित करने की चेष्टा करने लगे। इस सम्बन्ध में मतभेदों ने अप्रैल 1980 में जनता 'एस' में विभाजन को जन्म दिया और यह दल दो भागों में बँट गया : जनता 'एस' (चरणसिंह) और जनता 'एस' (राजनारायण)।

फरवरी 1980 में जगजीवनराम ने जनता पार्टी के संसदीय दल के नेता-पद से त्यागपत्र दे दिया। उनके अलग हो जाने से पार्टी की शक्ति को कोई विशेष आघात नहीं पहुँचा। जुलाई 1980 में लोकदल जनता पार्टी से अलग हो गया। अप्रैल 1980 में जनसघ घटक ने उससे अपना नाता तोड़ दिया।

इस प्रकार चार जनता पार्टी बन गयी—जनता पार्टी (जे. पी.) भारतीय जनता पार्टी, जनता (एस.) चरणसिंह और जनता (एस.) राजनारायण।

1980 के लोकसभा चुनावों में जनता पार्टी को करारी हार का सामना करना पड़ा। उसे केवल 31 सीटें मिली। उत्तर प्रदेश में 3 सीटें और मध्य प्रदेश में उसे केवल 4 स्थानों पर

विजय मिली। भारतीय जनता पार्टी की स्थापना के बाद शेष जनता पार्टी का 19-20 अप्रैल, 1980 को वम्बई में अधिवेशन हुआ। इस अधिवेशन में चन्द्रशेखर को पुनः दल का अध्यक्ष निर्वाचित किया गया और घोषित किया गया कि जनता पार्टी (जे. पी.) मूल जनता पार्टी के लक्ष्यों को प्राप्त करने की दिशा में दृढ़ता के साथ कार्य करेगी।

मई 1982 में चार राज्यों की विधानसभाओं और सात मसदीय सीटों के लिए जो चुनाव हुए वे जनता पार्टी की विफलता को दर्शाते हैं। जनवरी 1983 में कर्नाटक में जनता पार्टी को अप्रत्याशित सफलता प्राप्त हुई। कर्नाटक में विपक्षी दलों के समर्थन से जिनमें भारतीय जनता पार्टी प्रमुख है जनता पार्टी ने सरकार बनायी। श्री रामकृष्ण हेगड़े कर्नाटक के मुख्यमंत्री बने। मार्च 1985 में वहाँ पुनः जनता पार्टी की सरकार बनी।

भारतीय जनता पार्टी (BHARTIYA JANTA PARTY)

जनता पार्टी की केन्द्रीय कार्य समिति द्वारा दोहरी सदस्यता को अस्वीकार कर दिये जाने पर श्री लालकृष्ण अडवाणी द्वारा दिल्ली में 6 अप्रैल, 1980 को जनता पार्टी के सदस्यों का एक दो दिवसीय सम्मेलन बुलाया गया, जो दोहरी सदस्यता के प्रश्न को एक सही मुद्दा नहीं मानते थे। इस सम्मेलन में लगभग 4,000 प्रतिनिधि शामिल हुए। सम्मेलन में भूतपूर्व जनसंघ दल को पुनर्जीवित करने के स्थान पर एक नये दल 'भारतीय जनता पार्टी' की स्थापना की गयी। श्री अटल बिहारी वाजपेयी को इस नवीन दल का अध्यक्ष और श्री लालकृष्ण अडवाणी, सिकन्दर बख्त तथा मुरली मनोहर जोशी को दल का महासचिव नियुक्त किया गया। भूतपूर्व जनसंघ दल से सम्बद्ध जनता पार्टी सदस्य तो इसमें शामिल हुए ही इसके साथ ही सिकन्दर बख्त, राम जेठमलानी, शान्ति-भूषण और के. एस. हेगड़े जैसे व्यक्ति जिनका जनसंघ या राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ से कोई सम्बन्ध नहीं रहा, भी इस पार्टी में शामिल हुए। पार्टी ने जयप्रकाश नारायण की सम्पूर्ण क्रान्ति तथा गाँधीवादी अर्थदृष्टि को अपना आदर्श बनाया और 6 मई, 1980 को जारी किये गये अपने आधारभूत नीति वक्तव्य में पार्टी को 5 निष्ठाओं से प्रतिबद्ध किया है। ये निष्ठाएँ हैं : राष्ट्रवाद और राष्ट्रीय समन्वय, लोकतन्त्र, प्रभावकारी धर्म निरपेक्षता, गाँधीवादी समाजवाद और सिद्धान्तों पर आधारित साफ-सुथरी राजनीति।

नीति वक्तव्य में दोहरी सदस्यता के सम्बन्ध में कहा गया है कि जो सामाजिक व सांस्कृतिक सगठन राजनीतिक गतिविधि में सलग्न नहीं है, उनके सदस्यों का भारतीय जनता पार्टी स्वागत करती है। जब तक वे पार्टी की विचारधारा और कार्यक्रम में आस्था रखेंगे, उन सगठनों की सदस्यता को पार्टी की सदस्यता के प्रतिकूल नहीं समझा जायेगा। नीति वक्तव्य में देश की मूल-भूत समस्याओं के सम्बन्ध में राष्ट्रीय सहमति को अपनाने की आवश्यकता पर बल दिया गया है। पार्टी ने बड़े राज्यों के स्थान पर नियोजित विकास और कुशल प्रशासन की दृष्टि से छोटे राज्यों की स्थापना की आवश्यकता पर बल दिया है, लेकिन साथ ही धोपणा की गयी है कि इसे वह राजनीतिक गतिविधियों और चुनाव का मुद्दा नहीं बनायेगी।

पार्टी का सामाजिक आधार और राजनीतिक उपलब्धि

इसमें कोई सन्देह नहीं कि भारतीय जनता पार्टी में राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ के लोगों का आधिक्य है। लगन, निष्ठा, अनुशासन और देशभक्ति इन लोगों के प्रशंसनीय लक्षण हैं। देश में अराष्ट्रीय तत्त्वों और अलगाववादी वातावरण को देखते हुए आज इन गुणों की नितान्त आवश्यकता है। पर कई आलोचकों के अनुसार "भारतीय जनता पार्टी का धर्मनिरपेक्षता का नारा केवल सतही है, वास्तविक नहीं।"

मई 1980 में 9 राज्यों की विधान सभाओं के लिए जो चुनाव हुए उनमें भारतीय जनता पार्टी को वैसी सफलता नहीं मिली जैसी कि अपेक्षित थी। फिर भी जनता पार्टी के शेष टुकड़ों के अपेक्षा उसे सर्वाधिक यानी 149 सीटें मिली। मध्य प्रदेश की कुल 320 सीटों में से इस पार्टी ने 60 सीटें जीती और राजस्थान में भी उसे विरोधी दल के रूप में मान्यता मिल सकी। राजस्थान की कुल 200 सीटों में से भारतीय जनता पार्टी को 32 सीटें मिली। मई 1982 के लोक सभा उप चुनावों में भारतीय जनता पार्टी ने सात में से दो स्थानों पर विजय प्राप्त की। मध्य प्रदेश में जबलपुर और महाराष्ट्र में थाने में उसके उम्मीदवार विजयी रहे। हिमाचल प्रदेश में भारतीय जनता पार्टी ने कांग्रेस (आई) को बराबर को टक्कर दी, लेकिन सत्ता उसके हाथ से फिसल गयी। केरल में भी 'तीसरी शक्ति' बनने का भारतीय जनता पार्टी का प्रयास विफल रहा। पर आन्ध्र प्रदेश विधान सभा चुनावों में भारतीय जनता पार्टी को छोड़कर और सभी राष्ट्रीय दलों की सदस्य संख्या कम हो गयी। दिल्ली महानगर परिषद और नगर निगम के चुनाव परिणाम पार्टी के प्रतिकूल रहे। महानगर परिषद में पार्टी को 19 तथा नगर निगम में 38 स्थान प्राप्त हुए। अप्रैल 1983 में पार्टी ने 'राष्ट्रीय लोकतन्त्रीय मोर्चे' की रणनीति को स्वीकार किया और लोकदल के साथ गठबन्धन कर लिया। किन्तु यह गठबन्धन दिसम्बर 1984 के चुनावों से पूर्व ही टूट गया।

लोकसभा के दिसम्बर 1984 के चुनावों के अवसर पर भाजपा ने अपने चुनाव घोषणा पत्र में वायदा किया कि वह कोई नया टैक्स नहीं लगायेगी, आयकर की सीमा बढ़ाकर 30 हजार रुपये कर देगी, चुंगी और विक्री कर को समाप्त कर देगी, देश की अखण्डता और हर नागरिक की सुरक्षा का प्रबन्ध करेगी। आकाशवाणी और दूरदर्शन को पूर्ण स्वायत्तता देने का भी आश्वासन दिया गया। दल ने नैतिक प्रभुत्व को बहाल करने, धर्म निरपेक्षता की सकारात्मक विचारधारा को आगे बढ़ाने, व्यापक चुनाव सुधार करने कृषि और छोटे उद्योगों को उच्च प्राथमिकता देने का भी वायदा किया।¹ भारतीय जनता पार्टी ने 221 स्थानों पर प्रत्याशी खड़े किये और मात्र 2 प्रत्याश ही आठवी लोकसभा के लिए चुने गये। उसे 768 प्रतिशत मत प्राप्त हुए।² दल के अध्यक्ष श्री अटल बिहारी वाजपेयी भी पराजित हुए। जून 1987 के हरियाणा विधानसभा चुनावों में पार्टी ने शानदार सफलता हासिल की। हरियाणा की साक्षी सरकार में यह पार्टी शामिल हुई।

नवम्बर 1989 लोकसभा चुनावों के अवसर पर जारी चुनाव घोषणा पत्र में भाजपा वायदा किया कि - (1) वह देश की रक्षा व्यवस्था में कोई कमी नहीं रखेगी और परमाणु बल बनाने सहित सभी आधुनिक हथियार देश की सेवा के लिए जुटायेगी, (2) पिछड़ी जातियों के लिए नौकरियों के आरक्षण की मण्डल आयोग की सिफारिशें लागू करेगी; (3) काम के अधिकार को मौलिक अधिकार बनाया जायेगा, (4) पंचायती व अन्य स्थानीय निकायों को सवैधानिक दर्जा दिया जायेगा, (5) रक्षा सौदों की व्यापक जाँच करायी जायेगी, (6) मूल्यों में स्थिरता लायी जायेगी; (7) आकाशवाणी और दूरदर्शन को स्वायत्तशासी निगम बनाया जायेगा; (8) सत्ता के विकेन्द्रीकरण तथा आर्थिक-प्रशासनिक सुविधा के लिए बड़े राज्यों का विभाजन किया जायेगा (9) भ्रष्टाचार के आरोपों की जाँच के लिए लोकपाल की नियुक्ति की जायेगी, (10) कश्मीर में विशेष दर्जा देने सम्बन्धी संविधान के अनुच्छेद 370 को समाप्त करने की मशा प्रकट की है (11) अल्पसंख्यक आयोग के वजाय मानवाधिकार आयोग बनाया जायेगा; (12) मताधिकार के प्रयोग को अनिवार्य बनाने, पुलिस के काम में राजनीतिक हस्तक्षेप को रोकने, पर्यावरण को दूषित होने से रोकने का वायदा किया गया है।

¹ नवभारत टाइम्स, 7 दिसम्बर, 1984।

² राजस्थान पत्रिका, 4 जनवरी, 1985।

भाजपा ने 226 सीटों के लिए चुनाव लड़ा और उसके 86 प्रत्याशी विजयी हुये। मध्य-प्रदेश, राजस्थान, गुजरात, दिल्ली और हिमाचल प्रदेश में भाजपा को अभूतपूर्व सफलता प्राप्त हुई। भाजपा के समर्थन के बिना केन्द्र में किसी भी दल की सरकार का निर्माण असम्भव था। भाजपा के समर्थन से ही बी. पी. सिंह और जनता दल की सरकार अस्तित्व में आयी।

लोकदल (LOKDAL)

जुलाई 1979 में जनता पार्टी के एक वर्ग द्वारा जनता पार्टी के एक घटक जनसंघ सदस्यों की राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ की सदस्यता और इस आधार पर उन पर साम्प्रदायिकता का आरोप लगाते हुए जनता पार्टी से सम्बन्ध विच्छेद कर जनता पार्टी 'एस' (सेक्यूलर) की स्थापना की गयी थी। इस दल के अधिकांश सदस्य 1977 ई. के पूर्व भारतीय लोकदल से सम्बन्धित थे, अतः इसे लोकदल के नाम से भी जाना जाता रहा है। इस दल में प्रमुखतया चरणसिंह, राजनारायण, बीजू पटनायक, मधुलिमये और जार्ज फर्नाण्डीज आदि व्यक्ति सम्मिलित हुए थे। वस्तुतः जनता पार्टी से अलग होकर 'जनता एस' बनाने का मूल कारण कोई सैद्धान्तिक मतभेद नहीं था, बल्कि यह 'शक्ति राजनीति के खेल' का अंग था, जिनका लक्ष्य था—मोरारजी सरकार का पतन करवाना और श्री चरणसिंह को प्रधानमन्त्री पद पर आसीन करना। मोरारजी सरकार का पतन करवाना और श्री चरणसिंह द्वारा असें कांग्रेस, अन्ना डी. एम. के. और अन्य कुछ तत्त्वों के सहयोग से केन्द्र में एक मिली-जुली सरकार बनायी गयी जो लोकसभा में विश्वास मत प्राप्त करने में असफल रहने के बावजूद लगभग पाँच माह चली।

लोकदल का सामाजिक आधार और राजनीतिक उपलब्धि

सितम्बर 1979 में जनता (एस) ने अपने को लोकदल में परिवर्तित कर लिया। चौ चरणसिंह लोकदल के अध्यक्ष चुने गये। 1980 का चुनाव लोकदल ने जनता (एस) के नाम से ही लड़ा। 1980 के लोकसभा चुनावों में लोकदल ने लोकसभा की 41 सीटें जीतीं। सीटों के हिसाब से कांग्रेस (आई) के बाद यह सबसे बड़ा दल था। वास्तव में हम उसे एक क्षेत्रीय दल कहना ज्यादा उचित समझेंगे। कारण यह है कि लोकदल ने अकेले उत्तर प्रदेश में ही 29 सीटें जीतीं। बिहार में वह 5 स्थानों पर तथा हरियाणा में 4 स्थानों पर विजयी रहा। राजस्थान व उड़ीसा से उसे क्रमशः दो व एक सीटें मिलीं। अप्रैल 1980 में राजनारायण को लोकदल से छ वर्षों के लिए निष्कासित कर दिया गया और राजनारायण व उनके कुछ समर्थकों ने 'जनता (एस) राजनारायण' की स्थापना की। मई 1980 में हुए विधानसभाई चुनावों में लोकदल ने नौ राज्यों में कुल मिलाकर 116 सीटें जीतीं। मई 1982 के चुनावों में लोकदल ने हरियाणा में उल्लेखनीय सफलता प्राप्त की। हरियाणा विधानसभा में यह दल कांग्रेस (आई) के बाद सबसे बड़ा दल रहा। अगस्त 1982 में लोकदल का एक बार फिर विभाजन हुआ। कर्पूरी ठाकुर के नेतृत्व में कई समाजवादी नेता अलग होकर जनता पार्टी में चले गये। दिल्ली महानगर परिषद और नगर निगम के चुनावों के लिए लोकदल ने भारतीय जनता पार्टी के साथ तालमेल किया था। 8 अगस्त, 1983 को लोकदल एवं भारतीय जनता पार्टी ने 'राष्ट्रीय लोकतान्त्रिक गठबन्धन' की घोषणा की और चौ चरणसिंह इसके अध्यक्ष मनोनीत हुए हैं।

लोकदल की विचारधारा, कार्यक्रम और नीतियाँ

लोकदल का स्वरूप भूतपूर्व भारतीय क्रान्ति दल से भिन्न नहीं है। यद्यपि उसमें कुछ सोशलिस्ट तत्त्व विद्यमान हैं, पर मूलरूप से वह चरणसिंह की विचारधारा पर आधारित है। पार्टी के नेताओं ने अपने उद्देश्यों का उल्लेख करते हुए यह कहा है कि वे लोकतन्त्र, समाजवाद, धर्म

निरपेक्षता और साम्राज्य विरोध के प्रति बचनबद्ध हैं। पिछड़े वर्गों (backward classes) को समुचित संरक्षण देने के प्रति यह पार्टी प्रतिबद्ध है। पार्टी पर चरणसिंह का जातीय आधार कायम है और इसी शक्ति के बल पर वे उत्तर प्रदेश, बिहार और हरियाणा के कुछ भागों में अपना प्रभाव बनाये हुए हैं।

लोकदल के कार्यक्रम की मुख्य बातें इस प्रकार हैं :

(1) राजनीतिक कार्यक्रम—लोकदल के चुनाव घोषणा-पत्र में कहा गया है कि दल का उद्देश्य देश को स्वच्छ व ईमानदार शासन प्रदान करना है। घोषणा-पत्र में वर्तमान चुनाव पद्धति में परिवर्तन आवश्यक बतलाया गया है। न्यायपालिका की स्वतन्त्रता पर बड़ा बल दिया गया है। समाचार पत्रों की स्वतन्त्रता को लोकतन्त्र का अनिवार्य आधार माना गया है।

(2) आर्थिक कार्यक्रम—लोकदल ने निम्नलिखित कार्यक्रमों पर बल दिया है : (i) भूमि सुधार कानूनों को संविधान की 9वीं अनुसूची में शामिल किया जायेगा ताकि उन्हें अदालतों में चुनौती न दी जा सके। (ii) विलासिता की वस्तुओं जैसे रेफ्रिजरेटर व टेलीविजन आदि के उत्पादन पर रोक लगायी जायेगी ताकि आवश्यक वस्तुओं का उत्पादन बढ़ाया जा सके। (iii) ऐसे सार्वजनिक उद्योगों को जो लगातार घाटे पर चल रहे हैं, बन्द किया जायेगा। परन्तु इसमें वे उद्योग शामिल नहीं हैं जो देश की अर्थव्यवस्था के अनिवार्य अंग हैं। (iv) घोषणा-पत्र में इस बात का भी उल्लेख मिलता है कि भविष्य में पूँजी प्रधान उद्योगों की स्थापना नहीं की जायेगी। उन वस्तुओं के उत्पादन के लिए बड़े-बड़े कारखाने खड़े नहीं किये जायेंगे जिनका उत्पादन छोटे व कुटीर उद्योगों में किया जा सकता है।

(3) सामाजिक कार्यक्रम—घोषणा-पत्र में कहा गया है कि लोकदल राष्ट्रीय एकता, सर्वधर्म समभाव, लोकतान्त्रिक तथा समाजवादी समाज की स्थापना करने के सिद्धान्तों पर विश्वास करता है। लोकदल ने विशेष रूप से निम्नलिखित बातों पर बल दिया : (i) परिवार नियोजन कार्यक्रम आवश्यक है, पर इसके लिए दबाव उचित नहीं है। (ii) सद्यपान को कानून के माध्यम से रोकने की बात कही गयी है। (iii) निर्धन लोगों के इलाज की समुचित व्यवस्था का भी आश्वासन दिया गया है। (iv) भाषा के विषय में कहा गया है कि देश में किसी भी वर्ग पर कोई भाषा जबरन नहीं लादी जायेगी।

(4) विदेश नीति—लोकदल ने गुटनिरपेक्षता की नीति को जारी रखने की बात कही है। घोषणा-पत्र में कहा गया है कि लोकदल हर प्रकार के उपनिवेशवाद के विरुद्ध है।

संक्षेप में, लोकदल का इस विषय पर विशेष बल रहा है कि मुख्यतः ग्रामीण जनता के हितों की रक्षा और उनका सम्बर्द्धन किया जाय। इस कारण एक कठोर ग्रामीण अभिविन्यास इस दल का मुख्य लक्षण है। इसके अलावा कांग्रेस विरोध को इसका एक और लक्षण समझा जाना चाहिए क्योंकि वह महात्मा गांधी से उस रूप में प्रेरणा ग्रहण करने की अपथ्य लेता है जिस रूप में चौ. चरणसिंह ने उन्हें समझा है, जिन्होंने सदा ही नेहरू और उनके संगठन (कांग्रेस) की इस आधार पर आलोचना की है कि वे गांधीवादी समाजवाद से दूर चले गये।

दलित मजदूर किसान पार्टी से लोकदल -

(FROM DALIT MAJDOOR KISAN PARTY TO LOKDAL)

श्री चरणसिंह के नेतृत्व में कतिपय दलों को मिलाकर 'दलित मजदूर किसान पार्टी' (दम-किपा) का गठन 1984 के लोकसभा चुनावों से पूर्व किया गया। इसके प्रमुख घटक थे—लोकदल श्री बहुमुणा की लोकतान्त्रिक समाजवादी पार्टी और रतुभाई अडाणी (गुजरात) की जन कांग्रेस।

आठवीं लोकसभा चुनावों के अवसर पर जारी अपने चुनाव घोषणा-पत्र में दमकिपा ने चुनाव जीतने के बाद राज्यों के पुनर्गठन पर विचार करने का वायदा किया। पार्टी व्यापक स्तर

पर सत्ता का विकेन्द्रीकरण करेगी। विकास योजनाएँ गाँवों को केन्द्र मानकर बनायी जायेंगी और ग्रामीण कुटीर एवं लघु क्षेत्र के उद्योगों को प्रोत्साहन दिया जायेगा। गाँवों और शहरों के असन्तुलन को दूर किया जायेगा, केन्द्र-राज्य सम्बन्धों को युक्तिसंगत बनाया जायेगा तथा काम के अधिकार को मौलिक अधिकार घोषित किया जायेगा।¹

दिसम्बर 1984 के लोकसभा चुनावों में दमकपा ने 166 स्थानों पर प्रत्याशी खड़े किये और उसे मात्र 3 स्थान पर विजयश्री हासिल हुई। दमकपा को 6.00 प्रतिशत मत प्राप्त हुए।²

मार्च 1985 के विधानसभा चुनावों में बिहार, राजस्थान और उत्तर प्रदेश में दमकपा ने अपनी शक्ति का अच्छा परिचय दिया। उत्तर प्रदेश और बिहार में उसे अच्छी सफलता मिली। सन् 1985 में पार्टी ने अपना नाम पुनः 'लोकदल' रख लिया। 1987 में लोकदल दो घड़ों में बँट गया। मई 1987 में मुख्य चुनाव आयुक्त ने लोकदल का चुनाव चिह्न बहुगुणा के नेतृत्व वाले घड़ को प्रदान किया। जून 1987 में लोकदल ने हरियाणा में शानदार जीत हासिल की। उसके नेता देवीलाल के नेतृत्व में वहाँ साक्षी सरकार का गठन किया गया। उत्तर प्रदेश में फिलहाल अजीतसिंह के नेतृत्व वाले लोकदल की प्रधानता है। लोकदल का सामाजिक आधार और नेतृत्व अभी इस ढंग का नहीं कि वह एक राष्ट्रीय पार्टी की भूमिका निभा सके।³

जनता दल

(JANATA DAL)

1987-88 की भारतीय राजनीति का एक प्रमुख तथ्य यह था कि इन्दिरा कांग्रेस और उसके नेता राजीव गांधी की लोकप्रियता में तेजी से गिरावट आ रही थी, लेकिन विपक्षी दलों के विभाजित होने के कारण जनता के सम्मुख कांग्रेस (इ) का कोई राष्ट्रीय विकल्प नहीं था। अतः 1987 के मध्य से ही उस समय के विपक्षी दलों ने इस विचार को अपना लिया कि परस्पर विलय के आधार पर एक शक्तिशाली राजनीतिक दल का निर्माण किया जाना चाहिए, जिसे जनता के सम्मुख कांग्रेस (इ) के राष्ट्रीय विकल्प के रूप में प्रस्तुत किया जा सके। इन विपक्षी दलों के प्रयत्नों का ही परिणाम था—जनता दल और राष्ट्रीय मोर्चा।

1988 के मध्य में पहले तो लोकदल (अ) और राष्ट्रीय संजय मंच का जनता पार्टी में विलय हुआ तथा उसके बाद यह निश्चय किया गया कि जनता पार्टी, लोकदल (ब) जन मोर्चा और कांग्रेस (स) मिलकर एक नये राजनीतिक दल का निर्माण करेंगे। आगे चलकर कांग्रेस (स) ने विलय के प्रसंग में कुछ मुद्दों पर असन्तोष व्यक्त किया और अन्ततः अक्टूबर 1988 में जनता पार्टी, लोकदल (ब) और जन मोर्चे के विलय के परिणामस्वरूप 'जनता दल' की स्थापना हुई। विश्वनाथ प्रताप सिंह को इस दल के अध्यक्ष का पद प्रदान किया गया। रामकृष्ण हेगड़े दल के उपाध्यक्ष, अजीत सिंह महामन्त्री और अन्य आठ सचिवों की व्यवस्था की गई। इसके साथ ही 140 सदस्यीय राष्ट्रीय कार्यकारिणी और 22 सदस्यीय संसदीय मण्डल की व्यवस्था की गयी। देवीलाल संसदीय मण्डल के अध्यक्ष हैं।

नीतियाँ और कार्यक्रम—जनता दल की नीतियों और कार्यक्रम का परिचय उस चुनाव घोषणा-पत्र⁴ से मिलता है। जिसे दल ने नवी लोकसभा के चुनावों के सन्दर्भ में जारी किया।

¹ नवभारत टाइम्स, 8 दिसम्बर, 1984।

² राजस्थान पत्रिका, 4 जनवरी, 1985।

³ इण्डिया टुडे, 15 जुलाई, 1987, पृ. 16-20।

⁴ जनता दल राष्ट्रीय मोर्चे की सर्वप्रमुख इकाई है और राष्ट्रीय मोर्चे द्वारा जारी किया गया चुनाव घोषणा-पत्र ही जनता दल का चुनाव घोषणा-पत्र है।

जनता दल भारतीय राजनीति का एक 'मध्यवर्ती' (Centrist) दल है। जनता दल ने आर्थिक व सामाजिक समता के आधार पर नये समाज की स्थापना अपना लक्ष्य घोषित किया है। दल के कुछ अन्य प्रमुख कार्यक्रम इस प्रकार हैं : सत्ता का विकेन्द्रीकरण, गरीब-अमीर सभी व्यक्तियों के लिए समान शिक्षा, महँगाई को नियन्त्रित करना और बेरोजगारी को अधिकतम सम्भव सीमा तक दूर करना आदि। दल ने ग्रामीण विकास पर विशेष बल देने की बात कही है। दल की नीति है किसानों को उनकी उपज का लाभकारी मूल्य दिया जाय और गाँवों का पैसा गाँवों के विकास पर ही खर्च किया जाय। जनता दल पंचायत व्यवस्था और नगरीय क्षेत्र में भी स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था को सुदृढ़ करने के लिए प्रतिबद्ध है।

जनता दल और राष्ट्रीय मोर्चे का चुनाव घोषणा-पत्र

घोषणा-पत्र में राष्ट्रीय सम्मान को पुनः प्रतिष्ठित करने पर बल दिया है।

राजनीतिक कार्यक्रम—मोर्चा नागरिकों के लोकतान्त्रिक अधिकारों को बहाल करेगा तथा काम के अधिकार और सूचना प्राप्त करने के अधिकार को मौलिक अधिकारों की सूची में शामिल किया जायेगा। मोर्चा यदि सत्ता में आया तो तत्काल ही चुनाव सुधार कानूनों को लागू किया जायगा ताकि चुनाव में धन और लाठी बल के प्रभुत्व को समाप्त किया जा सके। मोर्चे ने संसदीय संस्थाओं को उनका सम्मान लौटाने और जवाब देह बनाने का वचन दिया है। युवा पीढ़ी को सत्ता में उचित भागीदारी दी जायगी।

आकाशवाणी तथा दूरदर्शन को स्वायत्तशासी निगम बनाया जायगा। प्रेस की स्वतन्त्रता पर कोई आँच नहीं आने दी जायगी। योजना आयोग को भी स्वायत्तता प्रदान की जायगी। राष्ट्रीय मोर्चा पंचायती राज संस्थाओं को स्वायत्तता प्रदान करने और आर्थिक तथा प्रशासनिक अधिकारों के समुचित बँटवारे के लिए आवश्यक कदम उठाने को प्रतिबद्ध है। राष्ट्रीय मोर्चा पंचायती राज संस्थाओं के नियमित चुनाव करवाने की गारण्टी देता है। सरकारी कर्मचारियों को मनमाने ढंग से बर्खास्त न करने सम्बन्धी अनुच्छेद 311 को फिर से अपनाया जायगा। मजदूर विरोधी कानूनों के स्थान पर लोकतान्त्रिक कानून लागू होंगे। राष्ट्रीय मोर्चा सत्ता में आने के बाद संविधान के अनुच्छेद 263 के अन्तर्गत 'अन्तर-राज्य परिषद' की स्थापना करेगा और राज्यपाल की संवैधानिक जिम्मेदारी निर्धारित करने के लिए संविधान में आवश्यक संशोधन करेगा।

भ्रष्टाचार उन्मूलन—घोषणा-पत्र में राजीव सरकार पर भ्रष्टाचार और अक्षमता के नये कीर्तिमान स्थापित करने का आरोप लगाते हुए कहा गया है कि वह स्वच्छ सरकार प्रदान करने का नारा देकर सत्ता में आई थी, लेकिन वह पूरी तरह विफल रही। राष्ट्रीय मोर्चे द्वारा भ्रष्टाचार उन्मूलन को उच्च प्राथमिकता दी जायगी। बोफोर्स तोप सौदे में ली गई दलाली का पता लगाया जायगा और विदेशों में जमा कराया गया धन वापस भारत लाया जायगा। सभी मन्त्रियों, सांसदों और विधायकों को प्रतिवर्ष अपनी आय और सम्पत्ति का व्यौरा देना होगा। राष्ट्रीय मोर्चा सरकार संसद में लोकपाल विधेयक पेश करेगी, ताकि सर्वोच्च पद पर कार्यरत लोगों के खिलाफ आरोपों की जाँच हो सके।

आर्थिक कार्यक्रम—योजना की 50 प्रतिशत से अधिक राशि ग्रामीण क्षेत्रों में खर्च की जायगी तथा बढ़ती कीमतों पर नियन्त्रण के लिए प्रभावी कदम उठाये जायेंगे। इम दृष्टि से सार्वजनिक वितरण प्रणाली को विस्तृत तथा सुदृढ़ करने की बात कही गयी है। किसानों को उनकी उपज का लाभकारी मूल्य दिलाने तथा लघु उद्योग क्षेत्रों को सर्वोच्च प्राथमिकता देने की बात कही गयी है। शहरी सम्पत्ति की हदबन्दी के लिए कानून बनाया जायगा। घोषणा-पत्र में प्रत्यक्ष एवं परोक्ष करारोपण के लिए एक दीर्घकालीन वित्तीय नीति तैयार करने की बात कही गयी है।

ताकि राजस्व में वृद्धि होती हो और भ्रष्टाचार में कमी की जा सके। आयकर की छूट सीमा का वायदा किया गया है। स्वरोजगार को प्रोत्साहन देने के लिए शिक्षित एवं कुशल युवकों को कम व्याज पर 50 हजार रुपये तक का ऋण उपलब्ध कराने का वायदा किया गया है। भूमि बेनामी हस्तान्तरण के मामलों को देखने के लिए भूमि न्यायाधिकरण गठित करने, उद्योगों के लिए दीर्घकालीन टाईसेन्स नीति बनाने और कम्पनी कानून में उचित संशोधन करने की बात रखी गई है। झुग्गी-झोपड़ियों को रहने लायक बनाने के लिए गहरी अमीरी पर एक नयी लेवी लगाई जायेगी। इन सबके अतिरिक्त घोषणा-पत्र में वायदा किया गया है कि 2 अक्टूबर 1989 तक लिये गये छोटे सीमान्त और भूमिहीन किसानों के 10 हजार रुपये तक के ऋण माफ कर दिये जायेंगे।

महिला वर्ग—मोर्चे के संयोजक ने सरकारी नौकरियों में महिलाओं के लिए 30 प्रतिशत आरक्षण का वायदा किया घोषणा-पत्र में कहा गया है कि महिलाओं की समस्याओं को प्राथमिकता के आधार पर हल किया जायेगा। सामाजिक और शैक्षणिक दृष्टि में महिलाओं की स्थिति सुधार के लिए एक अखिल भारतीय कानूनी आयोग गठित किया जायेगा। पितृक सम्पत्तियों में महिलाओं को पुरुषों के समान अधिकार दिलाने का वायदा किया गया है।

कमजोर वर्गों और अल्पसंख्यकों के लिए प्रावधान—अनुसूचित जाति एवं जनजाति तथा अल्पसंख्यक आयोग को कानूनी दर्जा दिया जायेगा। घोषणा-पत्र में कहा गया है कि अनुसूचित जातियों व जन जातियों पर अत्याचारों के मामलों की सुनवाई के लिए 'विशेष अदालत' गठित की जायेंगी। साम्प्रदायिक दंगों की रोकथाम के लिए पुलिस सेवा में उचित भर्ती नीति अपनाई जायेगी और 'संयुक्त दंगा विरोधी दल' का गठन किया जायेगा, ताकि वह निष्पक्ष होकर कार्य कर सकें। पिछड़े हुए वर्गों के सम्बन्ध में 'मण्डल आयोग' की सिफारिशों को लागू किया जायेगा। विभिन्न कार्यक्रमों के आधार पर अल्पसंख्यक वर्ग के जीवन स्तर को ऊँचा उठाया जायेगा और 60 वर्ष से अधिक उम्र के सभी कमजोर वर्ग के लोगों को वृद्धावस्था पेन्शन दे दिया जायेगा।

दल का संगठनात्मक ढाँचा अभी निश्चित नहीं हो पाया है और समस्त व्यवस्था 'तत्काल आधार' पर चल रही है, दल ने अपना एक मिद्धान्त घोषित किया है, 'एक व्यक्ति, एक पद' और इस मिद्धान्त के अनुसार श्री बी. पी. सिंह ने मार्च 90 में पुनः दल के अध्यक्ष पद से त्यागपत्र की इच्छा व्यक्त की है, लेकिन दल के आग्रह पर अभी तक (अप्रैल 90) अध्यक्ष पद पर श्री ही बने हुए हैं। घोषणा की गई है कि 1990 में ही दल के संगठनात्मक चुनाव कायदा जायेंगे ऐसा हो पायेगा, इसमें निश्चित रूप से सन्देह है। जनता दल भी कांग्रेस के ही समान तीव्र गति से ग्रस्त है।

नवी लोकासभा के चुनाव और उसके बाद 8 राज्यों की विधानसभाओं के चुनाव में जनता दल ने उत्तर भारत में अपने प्रभाव का परिचय दिया है। दल को उड़ीसा, उत्तर प्रदेश, बिहार, हरियाणा, गुजरात और राजस्थान में अच्छा समर्थन प्राप्त है।

साम्यवादी दल

(COMMUNIST PARTY)

एम. एन. राय की प्रेरणा से 26 दिसम्बर, 1925 को भारत में साम्यवादी दल की स्थापना हुई। राय की सलाह से साम्यवादी दल कम्युनिस्ट इंटरनेशनल की शाखा मान लिया गया और सन् 1928 में कम्युनिस्ट इंटरनेशनल ने ही भारत में साम्यवादी दल की कार्य नीति निश्चित की। यद्यपि भारत में भारतीय साम्यवादी आन्दोलन सोवियत संघ की देख-रेख में ही शुरू हुआ और कई भारतीय साम्यवादियों को सोवियत संघ में प्रशिक्षण भी दिया गया। स्वाधीनता के

के समय अनेक साम्यवादी नेताओं ने कांग्रेस के साथ मिल-जुलकर कार्य किया। किन्तु द्वितीय विश्व युद्ध के समय कांग्रेस और साम्यवादी नेताओं के दृष्टिकोणों में आकाश-पाताल का अन्तर आ गया। जहाँ कांग्रेस जनता को ब्रिटिश राज के विरुद्ध संघर्ष का आह्वान कर रही थी वही साम्यवादी जनता से आग्रह कर रहे थे कि वह ब्रिटिश सरकार से सहयोग करे। इसका कारण यही था कि सोवियत संघ और ब्रिटेन मिलकर नाजी जर्मनी के विरुद्ध महायुद्ध लड़ रहे थे। दिसम्बर 1945 में कांग्रेस महासमिति ने सभी साम्यवादियों को अपने दल से निष्कासित कर दिया। जब भारत का नया संविधान अस्तित्व में आया तो साम्यवादी दल ने इसे 'दासता का घोषणा-पत्र' कहा।

संगठन—साम्यवादी दल के संगठन की निम्न इकाई सैल है। इसमें दो या तीन सदस्य होते हैं। इसके बाद ग्राम, शहर, जिला एवं प्रान्तीय स्तर पर 'सम्मेलन' होते हैं। प्रत्येक स्तर के सम्मेलन की एक कार्यकारिणी समिति होती है। साम्यवादी दल की सर्वोच्च शक्ति अखिल भारतीय दल कांग्रेस में निहित होती है। इसके प्रतिनिधि राज्य सम्मेलनों द्वारा भेजे जाते हैं। अखिल भारतीय कांग्रेस एक राष्ट्रीय परिषद का निर्माण करती है और यह परिषद एक केन्द्रीय कार्यकारिणी समिति का निर्वाचन करती है। केन्द्रीय समिति में मुख्य सचिव तथा दल के मुख्य नेता होते हैं। दल का एक केन्द्रीय नियन्त्रण आयोग भी होता है। साम्यवादी दल का संगठन लोकतान्त्रिक केन्द्रीयकरण के सिद्धान्त पर आधारित है।

भारतीय राजनीति में साम्यवादी दल—स्वाधीनता प्राप्ति के बाद साम्यवादी दल ने 14 से 17 फरवरी, 1947 को अपने कलकत्ता सम्मेलन में 'कलकत्ता थिसिस' स्वीकार की। इस 'थिसिस' के अनुसार 'स्वाधीनता' को मज्ही स्वाधीनता नहीं माना गया, नेहरू सरकार को पूँजीवादी हितों का रक्षक कहा गया और यह माना गया कि सरकार बड़े व्यावसायिक हितों का संरक्षण करने वाली है। साम्यवादी दल का यह विश्वास था कि सरकार आगल-अमरीकी चंगुल में फँसी हुई है, अतः दल ने सभी क्रान्तिकारी तत्वों को संगठित करके एक लोकतान्त्रिक गठबन्धन तैयार करने का निर्णय लिया। दल के महासचिव रणदिवे ने तो यहाँ तक कहा कि भारत में भी रूस की अक्टूबर क्रान्ति के समतुल्य 'अन्तिम क्रान्ति' प्रारम्भ की जा सकती है। मार्च 1947 में पश्चिमी बंगाल सरकार ने साम्यवादी दल को अवैध घोषित कर दिया। कई साम्यवादी नेताओं को देश के विभिन्न भागों में गिरफ्तार भी कर लिया गया। साम्यवादियों ने देश के विभिन्न भागों में हड़ताल, वन्द भी आयोजित किये। तेलंगाना प्रदेश में तो साम्यवादियों ने आतंक का राज्य ही स्थापित कर दिया। साम्यवाद की गतिविधियों से तंग आ करके केन्द्रीय सरकार ने उन्हें 'निवारक निरोध अधिनियम' के अन्तर्गत गिरफ्तार भी कर लिया। प्रथम आम चुनाव में साम्यवादी दल ने लोकसभा के 27 स्थानों पर विजय प्राप्त की और राज्य-विधानमण्डलों में उसे 181 स्थान प्राप्त हुए। लोकसभा में सबसे बड़ा विरोधी दल होने के कारण उसके नेता ए. के. गोपालन ने गैर-कांग्रेसी दलों का संयुक्त गठबन्धन बनाने का प्रयास भी किया। दूसरे जन-निर्वाचन में दल को लोकसभा में 29 स्थान प्राप्त हुए। केरल राज्य में तीसरे चुनाव में साम्यवादियों को पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ और 5 अप्रैल, 1957 को उन्होंने अपना मन्त्रिमण्डल बनाया। विश्व के इतिहास में पहली बार चुनावों के माध्यम से साम्यवादियों को सत्ता में आने का यह पहला मौका मिला था।

साम्यवादी दल में कई कारणों से दरार पड़ने लगी। दिसम्बर 1953 की तीसरी कांग्रेस में साम्यवादी नेताओं के मतभेद खुले तौर से सामने आने लगे। सर्वप्रथम राष्ट्रीय लोकतान्त्रिक गठबन्धन के सवाल को लेकर नेताओं के अजय घोष, पी. सी. जोशी आदि का कहना था कि नेहरू सरकार प्रतिशत करती है; अतः उसके साथ सहयोग न देकर नेहरू सरकार को पूँजीवाद के मतभेद का दूसरा कारण

की नि.स्टालिनीकरण की नीति थी। 1962 के भारत-चीन संघर्ष को लेकर भी गम्भीर मतभेद देखा जा सकता था। सन् 1964 के बाद तो साम्यवादी दल के दोनो गुट में तनाव बहुत अधिक बढ़ा। फरवरी 1963 में डॉंग द्वारा लिखे कुछ पत्रों को लेकर के साम्यवादी दल में गम्भीर वाद-विवाद छिड़ गया। दल का वामपन्थी गुट चाहता था कि डॉंग अपने पद से त्यागपत्र दे दें किन्तु डॉंग उनकी बात को मानने के लिए तैयार नहीं थे। ऐसी स्थिति में दल के कतिपय प्रमुख सदस्य जैसे सुन्दरैया, ज्योति बसु, ए. के. गोपालन, नम्बूद्रीपाद, भूपेश गुप्त, प्रमोद दास गुप्ता इत्यादि दल से अलग हो गये। दोनो गुटों में समझौते के प्रयास भी किये गये किन्तु वामपन्थी गुट के लोगों ने गोपालन के नेतृत्व में 11 सदस्यों का एक नया गुट संगठित कर लिया। इस गुट को भारतीय साम्यवादी दल (मार्क्सवादी) कहा जाने लगा।

विभाजन के पश्चात् साम्यवादी दल वैचारिक दृष्टिकोण से सोवियत संघ के निकट रहा है। ऐसा भी कहा जा सकता है कि दल ने सत्ताधारी कांग्रेस दल के साथ सहयोग करने की नीति प्रारम्भ कर दी। साम्यवादी दल ने कांग्रेस से सहयोग करने की नीति की शुरुआत मोहन कुमार मंगलम् की 'थीसिस' के आधार पर की है। कुमार मंगलम् के अनुसार साम्यवादी कांग्रेस में घुस करके अन्ततोगत्वा सत्ता पर कब्जा कर सकते हैं। यह बात सर्वविदित है कि 1971 और 1972 के निर्वाचनों में साम्यवादी दल ने कांग्रेस के साथ न केवल सहयोग किया अपितु चुनाव-गठबन्धन भी किया। चुनावों के पश्चात् साम्यवादी दल ने केरल और पश्चिमी बंगाल में कांग्रेस से मिल-जुलकर मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया। साम्यवादी दल को अपनी रणनीति का तात्कालिक लाभ भी प्राप्त हुआ है। अनेक भूतपूर्व साम्यवादियों को केन्द्र और राज्यों में मन्त्रिपदों पर भी नियुक्त किया गया।

सिद्धान्त और कार्यक्रम

भारत का साम्यवादी दल कार्ल मार्क्स व लेनिन के विचारों से प्रेरणा ग्रहण करता है। साम्यवादियों का उद्देश्य पुरानी सामाजिक व आर्थिक व्यवस्था को समाप्त करके एक ऐसे समाज का निर्माण करना है जो मार्क्स व लेनिन के सिद्धान्तों पर आधारित थे। भारतीय साम्यवादी दल मजदूरों व किसानों के संरक्षण का दावा करता है। वह एक ऐसी सामाजिक व्यवस्था चाहता है जिसमें 'असमानता, जात-पात' शोषण व सामाजिक कुरीतियों के लिए कोई स्थान नहीं होगा। सभी नागरिकों को रोजगार के अवसर प्राप्त होंगे तथा सामाजिक व आर्थिक सुरक्षा की गारण्टी दी जायेगी। श्री डॉंग के नेतृत्व में साम्यवादी दल ने "चीनी कम्युनिज्म की अपेक्षा रूसी कम्युनिज्म को चुना।"

साम्यवादी दल ने हिंसात्मक कार्यवाहियों को त्याग दिया है। साम्यवादी दल कांग्रेस को प्रगतिशील दल मानता है और उसके साथ सहयोग करना चाहता है। वह संविधान में इस प्रकार का संशोधन चाहता है ताकि संविधान-संशोधनों को किसी न्यायालय में चुनौती नहीं दी जा सके। दल ने सुझाव दिया है कि सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति संसद व विधानसभाओं द्वारा स्वीकृत नामों की सूची में से की जाय। संसद को यह अधिकार होना चाहिए कि वह साधारण बहुमत के आधार पर प्रस्ताव पारित करके सर्वोच्च न्यायालय के किसी भी न्यायाधीश को हटा सके। दल का सुझाव है कि एकाधिकारी पूंजीपतियों, राजाओं तथा अन्य धनी व्यक्तियों के सम्पत्ति के अधिकार को बहुत कड़ाई के साथ सीमित करने के लिए संविधान में संशोधन किया जाये। जहाँ तक हो सके जन-साधारण की—जिसमें छोटी सम्पत्ति रखने वाले सम्मिलित हैं—सम्पत्ति को पूंजीपतियों, जमींदारों, सूदखोरों आदि के हमलों से बचाया जाये। दल चाहता है कि मतदाताओं की आयु 21 वर्ष से घटाकर 18 वर्ष कर दी जाये। लोकतन्त्र व

विधानसभाओं के लिए आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली को चालू किया जाये। राज्यपाल, विधान-परिषद् के पद भी समाप्त कर दिये जाये।

साम्यवादी दल चाहता है कि कृषि के क्षेत्र में जोत की वर्तमान सीमा को काफी कम कर दिया जाये, जोत-सीमा के लिए परिवार को इकाई माना जाये और सीमा बन्दी से-छूटो को समाप्त कर दिया जाये। औद्योगिक क्षेत्र में दल की मांग है कि एकाधिकार पूंजीपतियों की कम्पनियों का राष्ट्रीयकरण कर दिया जाये। विदेशी तेल कम्पनियों और विदेशी बैंकों का भी राष्ट्रीयकरण कर दिया जाये। बेरोजगारी भत्ता दिया जाये, श्रमिकों सरकारी कर्मचारियों आदि की आवश्यकता पर आधारित न्यूनतम वेतन दिया जाये। दल चाहता है कि उपनिवेशवाद तथा साम्राज्यवाद के विरुद्ध तथा सोवियत संघ व अन्य समाजवादी देशों के साथ मैत्री पर आधारित शान्ति व गुट निरपेक्षता की नीति अपनायी जाये। रंगभेद के विरुद्ध और अधिक कार्यवाही की जाय तथा भारत ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल से अलग हो जाये। दल ने अपने 1971 के घोषणा-पत्र में कहा है कि संविधान में यह आवश्यक संशोधन कर न्यायपालिका को इस बात के लिए विवश किया जाना चाहिए कि वह कानूनों की व्याख्या निहित स्वार्थों के हित में नहीं बरन् देश में सामाजिक तथा आर्थिक परिवर्तन लाने के लिए करे। साथ ही न्यायपालिका को संविधान की प्रस्तावना तथा निर्देशक सिद्धान्तों में मार्गदर्शन ग्रहण करना चाहिए।

साम्यवादी दल संवैधानिक तरीकों तथा लोकतन्त्र में विश्वास करता है। यह दल 'सर्व-हारा वर्ग की तानाशाही,' 'क्रान्ति की अनिवार्यता' को नहीं दोहराता है। 1971 में लोकसभा में इसके 23 सदस्य निर्वाचित हुए हैं। इसने कांग्रेस के साथ सहयोग और समर्थन की नीति अपनायी। इस दल का प्रभाव आन्ध्र प्रदेश, पश्चिमी बंगाल व केरल राज्यों में अधिक है।

1977 के लोकसभा के चुनावों के समय श्रीमती गांधी के विरुद्ध रोप का वातावरण बन चुका था। इसलिए कम्युनिस्ट पार्टी को भी कोई विशेष कामयाबी हासिल नहीं हुई। 1977 में गठित लोकसभा में साम्यवादी दल के केवल 7 सदस्य थे।

नवम्बर 1979 में श्री एस. ए. डांगे ने पार्टी के चेयरमैन पद से और केन्द्रीय समिति से त्यागपत्र दे दिया। श्री डांगे का मत था कि वामपन्थी ताकतें श्रीमती गांधी के नेतृत्व में ही आगे बढ़ सकती हैं। परन्तु साम्यवादी दल के महासचिव राजेश्वर राव श्री डांगे की मान्यता (थीसिस) को सही नहीं समझते। उनके अनुसार आपातकाल में श्रीमती गांधी का समर्थन गलत था। 1980 में एस. ए. डांगे की पुत्री श्रीमती रोजा देशपांडे को पार्टी से निकाल दिया गया। उन्होंने और उनके साथियों ने मिलकर अखिल भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी की स्थापना की।

1980 के लोकसभा चुनावों के लिए वामपन्थी मोर्चे का गठन किया गया था। कम्युनिस्ट पार्टी ने कुल मिलाकर 11 स्थानों पर विजय हासिल की। मई 1980 के विधानसभाई चुनावों में कम्युनिस्ट पार्टी ने बिहार में अपने प्रभाव को कायम रखा। तमिलनाडु और पंजाब में उसने क्रमशः 10 व 9 सीटें प्राप्त की। 1981 में श्री डांगे को कम्युनिस्ट पार्टी से निकाल दिया गया। पार्टी से निकालने के कई कारण बताये गये, जैसे दल विरोधी गतिविधियों को प्रोत्साहन देना और श्रीमती रोजा देशपांडे द्वारा संस्थापित कम्युनिस्ट पार्टी के समारोह में भाग लेना।

कम्युनिस्ट पार्टी के अधिकांश नेता और सदस्य मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी में शामिल हो गये हैं, इसलिए उसका जनाधार (mass base) अब नहीं के बराबर है। कम्युनिस्ट पार्टी के नेताओं का कहना है कि यदि दोनों पार्टियाँ एक हो जायें तो राष्ट्र की राजनीतिक स्थिति पर उसका जबरदस्त असर पड़ेगा। मई 1982 में कम्युनिस्ट पार्टी ने मार्क्सवादी पार्टी के नेतृत्व में चुनाव लड़ा। पश्चिम बंगाल में वामपन्थी मोर्चे को भारी बहुमत मिला, पर केरल में उन्हें पराजय

का सामना पड़ा। जनवरी 1983 में आन्ध्र प्रदेश, कर्नाटक और त्रिपुरा की विधानसभाओं के लिए चुनाव हुए। आन्ध्र प्रदेश की पिछली विधानसभा में कम्युनिस्ट पार्टी के 6 सदस्य थे; वहाँ इस पार्टी की सदस्य संख्या 6 से घटकर 4 रह गयी। कर्नाटक में कम्युनिस्ट पार्टी को 3 स्थान मिले, जबकि त्रिपुरा में उसके 4 उम्मीदवार विजयी रहे।

दिसम्बर 1984 के लोकसभा चुनावों में भारतीय साम्यवादी दल ने 59 स्थानों पर प्रत्याशी खड़े किये और 6 स्थानों पर उसके प्रत्याशी विजयी हुए। दल को 264 प्रतिशत मत प्राप्त हुए। मार्च 1987 में कम्युनिस्ट पार्टी ने मार्क्सवादी पार्टी के नेतृत्व में चुनाव लड़े। पश्चिमी बंगाल में वामपन्थी मोर्चे को भारी बहुमत मिला। उसने 294 स्थानों में से 251 पर सफलता प्राप्त की जिनमें 11 सीटें कम्युनिस्ट पार्टी की थी। केरल में मार्क्सवादी पार्टी के नेतृत्व में वामपन्थी मोर्चे की सरकार बनी। कम्युनिस्ट पार्टी इस सरकार में शामिल हुई।

नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों में साम्यवादी पार्टी ने 50 सीटों पर चुनाव लड़ा और उसे 12 सीटें हासिल हुईं।

साम्यवादी दल (मार्क्सवादी) (COMMUNIST PARTY-MARXIST)

सन् 1964 में साम्यवादी दल दो भागों में विभक्त हो गया तथा एक नये दल भारतीय साम्यवादी दल (मार्क्सवादी) का जन्म हुआ। इसके नेता प्रमोद दास गुप्ता, ज्योति बसु, ए के गोपालन तथा पी राममूर्ति हैं। 1967 ई. के चुनावों में इस दल को भारतीय साम्यवादी दल के मुकाबले में अधिक सफलता मिली। दल को लोकसभा में 19 एवं राज्य-विधानसभाओं में 128 स्थान प्राप्त हुए। केरल में नम्बूद्रीपाद के नेतृत्व में संयुक्त सरकार का निर्माण हुआ। पश्चिमी बंगाल में अजय मुखर्जी की संयुक्त सरकार में मार्क्सवादी साम्यवादी दल की महत्वपूर्ण भूमिका रही। सन् 1971 के चुनावों में उसकी शक्ति में वृद्धि हुई और लोकसभा में इसके 25 सदस्य हो गये।

संगठन—मार्क्सवादी साम्यवादी दल का संगठन साम्यवादी दल की भाँति ही सीढीनुमा है। निम्न स्तर पर सैल होते हैं और उनके ऊपर, ग्राम, शहर, तालुका, जिला एवं राज्य समितियाँ होती हैं। सभी समितियों की एक-एक कार्यकारिणी समिति होती है। केन्द्रीय समिति दल की सर्वोच्च संस्था है। केन्द्रीय समिति एक पोलिट ब्यूरो का चुनाव करती है। इसमें दल के प्रमुख नेता सम्मिलित होते हैं।

मार्क्सवादी दल का सामाजिक आधार व राजनीतिक उपलब्धि

किसी समय कम्युनिस्ट पार्टी मसद में प्रमुख विपक्षी दल की भूमिका निभा रही थी और कई राज्यों की विधानसभाओं में भी उसका अच्छा प्रभाव था। बाद में उसका एक बड़ा हिस्सा टूटकर मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी बन गया। पहले जिन राज्यों में कम्युनिस्ट पार्टी प्रभावी थी, वहाँ अब मार्क्सवादियों की प्रधानता देखने को मिलती है। जैसे-जैसे भारतीय साम्यवादी पार्टी क्षीण होती गयी, वैसे-वैसे मार्क्सवादी आगे बढ़ते गये। अब केवल बिहार ही एक ऐसा राज्य है जहाँ मार्क्सवादियों के मुकाबले कम्युनिस्टों का संगठन ज्यादा मजबूत है।

1971 के मध्यावधि चुनावों में मार्क्सवादी दल को लोकसभा की 25 सीटें मिलीं। पश्चिमी बंगाल इस दल का विशेष गढ़ है परन्तु आन्ध्र प्रदेश, केरल व त्रिपुरा में भी इस दल का संगठन काफी मजबूत है। छठी लोकसभा में इस दल के 22 सदस्य थे। 1980 के लोकसभा चुनाव में मार्क्सवादी दल के 35 सदस्य चुनकर आये जिनमें से 27 पश्चिम बंगाल में चुने गये हैं। मई 1980 के विधानसभाई चुनावों में पार्टी को कोई विशेष सफलता नहीं मिली। तमिलनाडु में

मार्क्सवादी पार्टी ने 11 सीटें जीती और पञ्जाब में उसे 5 स्थानों पर विजय मिली। मई 1982 के चुनावों में वामपन्थी मोर्चे को पश्चिमी बंगाल में उल्लेखनीय सफलता मिली। वहाँ मोर्चे को तीन-चौथाई बहुमत मिला। मोर्चे के प्रमुख घटक मार्क्सवादी पार्टी को इतनी सीटें मिली कि विधानसभा में उसे अकेले बहुमत प्राप्त हो गया। केरल विधानसभा में वामपन्थी मोर्चे को प्राप्त 63 सीटों में से मार्क्सवादी पार्टी 26 सीटें ले पायी। फिर भी केरल विधानसभा में आज भी इसी पार्टी के सबसे ज्यादा सदस्य हैं। जनवरी 1983 में त्रिपुरा में फिर से वाम मोर्चे की सरकार बनी जिसमें सबसे ज्यादा मन्त्री मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी के थे।

विचारधारा, नीतियाँ तथा कार्यक्रम

मार्क्सवादी साम्यवादी पार्टी डॉंगे तथा सी. पी. आई की ऐसे सशोधनवादियों के रूप में निन्दा करती है जो अपनी वर्ग सहयोग की अवसरवादी धारणा का अनुसरण करना चाहते हैं। यह सी. पी. आई. पर आरोप लगाती है कि उसने श्रीमती गांधी के अधीन कांग्रेस बुर्जुआ-जमींदार सरकार के साथ गठजोड़ किया जिसने आपातकालीन स्थिति की घोषणा की और सभी विरोधी नेताओं को जेलों में डाल दिया।

इस दल के नेता 'किसानों और नजदूरों की तानाशाही' कायम करना चाहते हैं। यद्यपि उन्होंने चुनाव की राजनीति का परित्याग करना उचित नहीं समझा अर्थात् वे चुनावों में भाग लेते हैं परन्तु उनका असली झुकाव लोकतन्त्रीय व वैधानिक पद्धतियों की ओर न होकर प्रदर्शन, घेराव व मोर्चों की ओर है।

मार्क्सवादी पार्टी काफी समय तक जनवादी चीन की ओर झुकी रही है। परन्तु अफगानिस्तान में हसी कार्यवाही का समर्थन करके उसने अपने को रूस के काफी निकट कर लिया है। मार्क्सवादी पार्टी पर रूस की ओर से यह दबाव डाला जा रहा है कि वह कांग्रेस (आई) के प्रति नरम रत्न अपनाये। पर मार्क्सवादी पार्टी इसके लिए तैयार नहीं है। पार्टी के विजयवाड़ा सम्मेलन (1982) के बाद महासचिव नम्बूद्रीपाद ने कहा था, "रूस ने पार्टी का जनसमर्थन देखना शुरू कर दिया है। हमारी पार्टी सोवियत रूस की मान्यता प्राप्त करने के लिए कांग्रेस (आई) के प्रति नरमी बरतने को तैयार नहीं है। मार्क्सवादी पार्टी बिना सोवियत रूस की मान्यता के 18 वर्षों तक चलती रही है।"

यदि 1977-1980, 1984 व 1989 के चुनावों के लिए जारी किये गये घोषणा पत्रों को देखें तो इस दल के कार्यक्रम का निम्नलिखित रूप हमारे सामने आता है :

संवैधानिक क्षेत्र में—मार्क्सवादी दल मजदूर वर्ग के नेतृत्व में जन लोकतन्त्र स्थापित करना चाहता है। यह लोगों की प्रभुसत्ता के आधार पर एक नया संविधान चाहता है जिसमें सनानुपातिक प्रतिनिधित्व की अनुमति देगा और राष्ट्रपति की आपातकालीन शक्तियों के लिए कोई स्थान नहीं होगा। इसके अनुसार राज्यपाल के पद और केन्द्रीय व राज्य विधानमण्डलों में दूसरे सदस्यों को समाप्त कर दिया जाना चाहिए। यह राज्यों को और अधिक शक्तियाँ प्रदान करने, सभी नागरिकों को समान अधिकार, सभी भाषाओं के लिए समानता और राज्य सरकारों को भारतीय प्रशासनिक तथा भारतीय पुलिस सेवा के अधिकारियों पर पूर्ण नियन्त्रण रखने का समर्थक है। इसके अनुसार काम करने का अधिकार को मूल अधिकारों की सूची में शामिल किया जाना चाहिए और बेरोजगारी भत्ते की व्यवस्था की जानी चाहिए।

राजनीतिक क्षेत्र में—मार्क्सवादी दल एक नयी शासन प्रणाली लाना चाहते हैं जिसे 'जन लोकतन्त्र' कहा जाता है। इसके अनुसार एक सर्वहारा राज्य की स्थापना की जानी चाहिए जिसमें घोषण के लिए कोई स्थान न हो, यह समाजवाद के लिए संसदीय मार्ग की अम्ब्रीकार

करता है। मार्क्सवादी दल 'न्यायपालिका की प्रतिवद्धता' पर बल देता है। अभिप्राय यह है न्यायपालिका जनता की इच्छा के अनुरूप कार्य करे। सामाजिक सुधार लाने के लिए जो काम बनाये जायें उन्हें अदालतों में चुनौती न दी जा सके। मार्क्सवादी दल की मान्यता है कि शक्तिशाली बनाया जाये। उनका कहना है कि समवर्ती सूची में शामिल विषयों पर बनाने का अधिकार केवल राज्य विधानमण्डल को ही प्राप्त हो।

आर्थिक क्षेत्र में—(i) चीनी, कपड़ा, जूट, सीमेंट व अन्य महत्वपूर्ण उद्योग-धन्धों तुरन्त राष्ट्रीयकरण किया जाय तथा विदेशों में भारतीयों की जो पूँजी है, उस पर सरकार अधिकार स्थापित किया जाय, (ii) कारखानों व अन्य क्षेत्रों में कर्मचारियों को 'प्रबन्ध कार्यों' भाग लेने का अधिकार दिया जाय, छोटे किसानों को ऋण प्राप्त करने की सुविधाएँ मिलें तथा गरीबों से कर न लेकर करो का बोझ अमीरों के ऊपर डाला जाय, (iii) जमींदारी प्रथा का नुखात्मा किया जाय तथा भूमिहीनों एवं समाज के कमजोर वर्गों के बीच तेजी से भूमि बाँटने का काम किया जाय। किसानों, खेतिहर मजदूरों एवं गाँवों की गरीब जनता पर जो ऋण है, तत्काल रद्द किये जायें। उन्हें मकान बनाने के लिए नि.शुल्क जमीने दी जायें। गरीब किसानों को किसी भी अवस्था में उसके खेतों से बेदखल न किया जाय।

सामाजिक क्षेत्र में—मार्क्सवादियों ने निम्नलिखित कार्यक्रम पर बल दिया है : (i) हरिजन जनजातियों व पिछड़े वर्गों के लिए सरकारी नौकरियों और विद्यालयों में स्थान आरक्षित की जायेंगे। जिन हरिजन भाइयों ने बौद्ध धर्म अपना लिया है, उन्हें ये सुविधाएँ बराबर मिलती रहनी चाहिए, (ii) मुसलमानों और उर्दू भाषा के साथ कोई भेदभाव नहीं किया जायगा; (iii) जाह भाषा भाषियों पर हिन्दी नहीं लादी जायगी।

विदेश नीति के क्षेत्र में—मार्क्सवादियों का कहना है कि भारत का हित इसी बात में कि वह पूँजीवादी ताकतों का विरोध करे तथा समाजवादी देशों के साथ अपने सम्बन्ध मजबूत बनाये। समाजवादी वियतनाम और कपूचिया की हँग सैमरिन सरकार के साथ उसे विशेष हम्द है। पार्टी तीसरी दुनिया के उन देशों का समर्थन करती है जो अपनी राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के लिए संघर्ष कर रहे हैं। पार्टी की यह माँग है कि भारत सोवियत मैत्री सन्धि पर पूरी तरह अमल लाया जाय तथा चीन के साथ सम्बन्ध सामान्य बनाये जायें।

पश्चिम बंगाल के देहाती क्षेत्रों में भूमि सुधार कार्यक्रमों को प्रभावी ढंग से लागू करने पार्टी की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। मार्क्सवादी दल वहाँ सभी जिलों में अपनी जड़े जमाने सफल हुआ है।

दिसम्बर 1984 के लोकसभा चुनावों में मार्क्सवादी पार्टी ने 59 स्थानों पर प्रत्याशी किये और उसके 22 प्रत्याशी विजयी हुए। उसे 5.96 प्रतिशत मत मिले। मई 1987 पश्चिम बंगाल में वामपन्थी मोर्चे ने लगातार तीसरी बार शानदार विजय हासिल की। इस वजह का मुख्य श्रेय मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी को जाता है जिसे 294 विधानसभाई स्थानों में से 18 स्थान मिले। केरल में भी वामपन्थी मोर्चे की सरकार बनी, जिसका प्रमुख घटक मार्क्सवादी दल है। नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों में माकपा ने 62 स्थानों पर अपने प्रत्याशी खड़े किए और उसे 32 सीटें प्राप्त हुईं।

सी. पी. आई. बनाम सी. पी. एम.

(C. P. I. Vs C. P. M.)

दोनों कम्युनिस्ट पार्टियों में वास्तविक विभाजक रेखा क्या है? सी पी. एम. हमेशा सी पी. आई. पर यह आरोप लगाती रही है कि इसने कांग्रेस समर्थक मार्ग अपनाया है जिसकी पर

परिणति इस बात में हुई कि उसने 1975 में श्रीमती गांधी द्वारा आरोपित आपातकालीन सिद्धांत का समर्थन किया। सी. पी. एम. किसी भी आधार पर श्रीमती गांधी की कांग्रेस को एक प्रगल्भीय संगठन के रूप में मान्यता प्रदान करने पर तैयार नहीं है। सी. पी. एम. तुलनात्मक दृष्टि से लोगों की बढ़ती हुई एकता और जागृति के आधार पर जनसंघर्ष की वकालत करने पर अधिक युक्तिसंगत है। यह घेराव, बन्द और छात्र संघर्ष जैसे हिंसात्मक और आन्दोलनात्मक तरीक़ों का खुले तौर पर समर्थन करती है। यह युक्तिसंगत और क्रान्तिकारी परम्पराओं में अपनी आस्था व्यक्त करती है। सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण 'सोवियत संघ बनाम चीन' का मामला है। जबकि सी. पी. एम. का सोवियत संघ के प्रति झुकाव रहा है, सी. पी. एम. का अन्तर्राष्ट्रीय वैधता प्रदान करने के लिए चीन के प्रति सौम्य दृष्टिकोण रहा है। विचारात्मक दृष्टि से सी. पी. एम. कहना है कि सी. पी. एम. 'नितान्त सशोधनवादी' और 'स्थूल वर्ग सहयोगी' है जो वही सिद्धांत धारण करती है जो सोवियत संघ की साम्यवादी पार्टी के नेताओं द्वारा अपनायी जाती है। सी. पी. एम. के नेताओं के अनुसार अन्तर्राष्ट्रीय साम्यवादी आन्दोलन को सबसे बड़ा खतरा सशोधनवाद (Revisionism) से है। माकपा के नेता ज्योति बसु का मानना है कि दोनों पार्टियों के दृष्टिकोण में मतभेद नहीं है। "मामला माकपा के मार्क्सवादी-लेनिनवादी विचार बनाम माकपा के समाजवादी लोकतान्त्रिक सोच के बीच का है।"¹

भारतीय राजनीति में वामपन्थी मोर्चे की तलाश

(THE SEARCH FOR THE LEFT ALLIANCE IN INDIAN POLITICS)

भारतीय साम्यवादी दल का 1964 में दो पक्षों में विभाजन हुआ था और 1970 के दशक में इन दोनों पक्षों के बीच मतभेद बहुत अधिक बढ़ गये। पारस्परिक विरोध के विभिन्न कारणों में सबसे अधिक प्रमुख था—सत्ता कांग्रेस और श्रीमती गांधी के प्रति दृष्टिकोण। भारतीय साम्यवादी दल तत्कालीन शासक वर्ग 'सत्ता कांग्रेस' का समर्थक था और मार्क्सवादी दल प्रबल विरोध और यह स्थिति 1977 से मध्य तक बनी रही।

1977 के चुनाव परिणामों को देखकर भारतीय साम्यवादी दल के काफी बड़े वर्गों में यह बात कही जाने लगी कि इस दल के द्वारा आपातकाल का समर्थन किया जाना अनुचित और दल को अपनी नीति पर पुनर्विचार करना चाहिए। दोनों साम्यवादी दलों के कुछ सदस्यों में यह विचार भी पैदा हुआ कि एक 'वामपन्थी मोर्चे' का गठन किया जाना चाहिए, जो भारत जनता को कांग्रेस और जनता पार्टी दोनों का विकल्प प्रदान कर सके। मार्च-अप्रैल 1978 में साम्यवादी दल और मार्क्सवादी दल के क्रमशः भटिण्डा और जालन्धर में सम्मेलन हुए। साम्यवादी दल के द्वारा विशेष तौर पर मार्क्सवादी दल के समीप आने की कोशिश की गयी। सम्मेलनों के बाद दोनों दलों के महासचिवों के बीच लम्बी बातचीत हुई और इस बातचीत में पाया गया कि फिलहाल दोनों दलों का विलय सम्भव नहीं है; लेकिन किसानों व मजदूरों की ऐसी समस्याएँ हैं जिनके सम्बन्ध में दोनों पक्षों द्वारा सामूहिक रूप से जन आन्दोलन संगठित जा सकते हैं तथा किये जाने चाहिए। 1978-79 में भारतीय साम्यवादी दल ने स्पष्टतया बात को स्वीकार किया कि उनके द्वारा 1975 में आपातकाल की घोषणा और आपातकाल में श्रीमती गांधी का समर्थन किया जाना अनुचित था। भारतीय साम्यवादी दल द्वारा अपनायी गई इस स्थिति ने भारतीय साम्यवादी दल और मार्क्सवादी दल को एक-दूसरे के समीप लाने का प्रयास किया और जनवरी 1980 के लोकसभा और मई 1980 के विधानसभा चुनाव इन दोनों दलों द्वारा परस्पर सहयोग के आधार पर लड़े गये। 1980 के चुनाव परिणामों से आपसी सहयोग

¹ इण्डिया टुडे, 30 अप्रैल 1989, पृ. 26

प्रवृत्तियों को बल मिला। 1982 में केरल तथा पश्चिम बंगाल विधानसभा चुनाव सी. पी. आर्डी. ने मार्क्सवादी पार्टी के नेतृत्व में लड़े। मार्च 1987 में पश्चिम बंगाल और केरल विधानसभाओं के चुनाव कम्युनिस्ट पार्टी ने मार्क्सवादी पार्टी के नेतृत्व में लड़े। इस प्रकार 1980-90 की भारतीय राजनीति का सबसे प्रमुख तथ्य भारतीय साम्यवादी दल और मार्क्सवादी दल का एक-दूसरे के समीप आना ही है; लेकिन अब भी निकट भविष्य में इन दोनों के एक होने की सम्भावना नहीं है। इस सम्यन्ध में मार्क्सवादी दल का दृष्टिकोण व्यक्त करते हुए दल के महामन्त्री ई. एम. एन. नम्बूद्रीपाद कहते हैं : “राजनीतिक एकता और विलय दूर की चीज है जबकि एक साथ काम करने का समय आ गया है।”

भारतीय राजनीति में ‘वामपन्थी मोर्चे’ के रूप में ‘तीसरे विकल्प’ के उदय की सम्भावनाएँ निश्चित रूप से कम हैं। प्रथम, तो आपसी सहयोग के बावजूद भारतीय साम्यवादी दल और मार्क्सवादी दल में मतभेद बने हुए हैं और निकट भविष्य में परस्पर विलय की सम्भावनाएँ बहुत कम हैं। द्वितीय, वामपन्थी दलों के प्रभाव क्षेत्र बहुत सीमित हैं और देश के एक बहुत बड़े क्षेत्र में उसे लगभग नगण्य प्रभाव ही प्राप्त है। वामपन्थी दलों को भारतीय राजनीति में तीसरे और प्रभावी विकल्प की स्थिति प्राप्त करने के लिए एक लम्बा रास्ता तय करना होगा।

33

भारत में क्षेत्रीय और राज्य स्तर की पार्टियाँ

[REGIONAL AND STATE PARTIES IN INDIA]

कश्मीर में नेशनल काफ़ेन्स, आन्ध्र प्रदेश में तेलगूदेशम्, तमिलनाडु में द्रविड मुन्नेत्र कडगम् व अन्ना द्रविड मुन्नेत्र कडगम तथा पंजाब में अकाली दल के प्रभाव के बाद यह सवाल उठाना अस्वाभाविक नहीं है कि क्या भारत में राज्य स्तरीय पार्टियाँ ही बननेगी ? राज्य स्तरीय पार्टियाँ नयी नहीं हैं । देश ने बंगला कांग्रेस, केरल कांग्रेस, उत्कल कांग्रेस जैसी कांग्रेस नामधारी क्षेत्रीय दलों तथा विशाल हरियाणा पार्टी, गणतन्त्र परिषद, जेतकरी कामगार पार्टी, सम्पूर्ण महाराष्ट्र एकीकरण, महा गुजरात जनता परिषद्, शिवसेना जैसी राज्य पार्टियों का भी उत्तर-चढ़ाव देखा है । ऐतिहासिक परिस्थितियों में उनका विकास हुआ और अन्य परिस्थितियों में अनेक दूसरों से मिल गयी या समाप्त हो गयी । सन् 1967 में पंजाब से लेकर पश्चिम बंगाल तक और बाद में मध्य प्रदेश तथा उड़ीसा में जो सरकारें बनीं उन्हें सशुक्त विधायक दल का नाम दिया गया परन्तु उन दलों की बड़ी शक्ति राज्य स्तरीय पार्टियाँ ही थीं भले ही वह राव वीरेन्द्रसिंह की विशाल हरियाणा पार्टी हो, चौधरी चरणसिंह का भारतीय क्रान्ति दल हो, उड़ीसा के राजाओं की गणतन्त्र परिषद् या अजय मुखर्जी की बंगला कांग्रेस हो । दक्षिण में अन्नादुरै की द्रविड मुन्नेत्र कडगम् शक्तिशाली बनी ।

‘राज्य स्तरीय’ दलों को ‘क्षेत्रीय दल’ सम्बोधित करने की हमारी आदत रही है । असल में असम गण परिषद् (असम), नेशनल काफ़ेन्स (जम्मू-काश्मीर), डी. एम. के. (तमिलनाडु), अकाली दल (पंजाब), शिवसेना (महाराष्ट्र), सिक्किम संग्राम परिषद् (सिक्किम) आदि सभी राज्य स्तरीय दल हैं । ये अलग-अलग राज्यों में प्रभावशाली हैं न कि किसी ‘क्षेत्र’ (Region) विशेष में ।

क्षेत्रीय और राज्य स्तरीय दलों की विशेषता

(SALIENT FEATURES OF REGIONAL AND STATE PARTIES)

भारतीय राजनीति में क्षेत्रीय और राज्यस्तरीय दलों की संख्या निरन्तर बढ़ती जा रही है । इन दलों की निम्नलिखित प्रमुख विशेषताएँ हैं ।

(1) भारतीय राजनीति में राज्य दलों का वर्चस्व सन् 1967 के चतुर्थ आम चुनावों के बाद बढ़ने लगा ।

(2) भारत के क्षेत्रीय दल आमतौर से राज्य स्तरीय दल ही हैं ।

(3) इन राज्य स्तरीय दलों की प्रमुख माँग राज्य स्वायत्तता है ।

(4) इन राज्य स्तरीय दलों की प्रमुख प्रतिस्पर्द्धा कांग्रेस दल से रही है ।

(5) राज्य स्तरीय दलों की सकुचित अपील और आधार होते हैं, जैसे उपमंस्कृति, जातीयता और धर्म के तत्त्व आदि।

राज्य स्तरीय दलों की सफलता का मूल आधार : शक्तिशाली नेतृत्व
(THE MAIN BASIS FOR THE SUCCESS OF STATE PARTIES :
POWERFULL LEADERSHIP)

वैसे यह कहना भी गलत नहीं होगा कि उचित नेतृत्व ही राज्यस्तरीय दलों की सफलता का आधार रहा है। एक मानी में नेता का व्यक्तित्व राज्यस्तरीय पार्टियों को शक्तिशाली बनाता है और उन्हें जीवित रखता है। उदाहरण के लिए, तमिलनाडु को नें जहाँ टी. एम. के. एक ऐसा दल है जो तमिल क्षेत्रीयता को आधार बिन्दु मानकर बढ़ा है। यद्यपि नाम से यह दल क्षेत्रीय नहीं है क्योंकि उनकी दृष्टि में एक समय द्रविड संस्कृति मारे भारत में फैली थी। परन्तु कैरल भाषी भी, जिनका तमिलनाडु से सबसे अधिक सामीप्य है अपने को द्रविड नहीं मानते और बावजूद इसके कि केरल में तमिल भाषियों की संख्या काफी है, दोनों द्रविड पार्टियाँ वहाँ पर कोई प्रभाव नहीं डाल सकी। यदि इन राज्यस्तरीय पार्टियों का इतिहास देखा जाये तो इनकी सफलता के दो तत्त्व प्रमुख रहे हैं—एक निजी पहचान कायम रखने या इस निमित्त अपने राज्य के लिए विशेष व्यवहार उपलब्ध कराने का आग्रह तथा एक नेता विशेष की छवि। यद्यपि द्रविड कड़गम का उपदेश रामास्वामी नायकर ने दिया था, पर उस कल्पना को राजनीतिक शक्ति का रूप देना अन्नादुरै की विशेषता थी। सन् 1967 के चुनावों के समय वहाँ चुनाव का बड़ा आकर्षण अन्ना का त्यागी-तेजस्वी नेतृत्व था जिसने कामराज के नेतृत्व को भी विफल कर दिया। उनकी मृत्यु के बाद उनका दल विभक्त हो गया और उनके अनुयायी एम. जी. रामचन्द्रन ने भी अन्ना की लोकप्रियता का लाभ उठाने के लिए अपने दल का नाम अन्ना द्रविड मुन्नेत्र कडगम् रखा। पर सभी मानते हैं कि इस समय इस दल का आधार उनका करिश्माती नेतृत्व ही है। यही बात अन्य राज्यस्तरीय दलों के साथ है। वगला कांग्रेस की धुरी अजय मुत्तर्जी की लोकप्रियता थी, उत्कल कांग्रेस का आधार वीजू पटनायक का व्यक्तित्व था। भारतीय क्रान्ति दल हो या लोक दल (दोनों का प्रभाव सीमित क्षेत्रों में ही रहा है), उनके आगे बढ़ने का कारण चौधरी चरणसिंह की लोकप्रियता ही रही। शेख अब्दुल्ला का नाम ही नेशनल काफ्रेन्स को आगे कर सका और डॉ. फारूख अब्दुल्ला की जीत भी कुछ शेख अब्दुल्ला की कीर्ति का परिणाम थी यद्यपि उसमें कश्मीर घाटी की क्षेत्रीयता व साम्प्रदायिकता भी भागीदार हो गयी। तेलगूदेशम् के रूप में एक नयी चुनौती आन्ध्र प्रदेश में उभरी है। सन् 1982 में वहाँ पहली बार कांग्रेस को अपदस्थ होता पड़ा तथा कम्युनिस्ट व अन्य राजनीतिक दल भी महत्त्व शून्य हो गये। तेलगूदेशम् के अभ्युदय में एन. टी. रामाराव की व्यक्तिगत लोकप्रियता कम नहीं थी। उनकी प्रचार शैली तथा जनता की मृत्यु आवश्यकताओं पर जोर उन्हें जनता का विश्वास दिला सका।

केन्द्र-राज्य विवाद से ही राज्यस्तरीय दलों की स्थापना

(CENTRE-STATE DISPUTES AND THE RISE OF STATE PARTIES)

भारत जैसे विशाल देश में केन्द्रीयकरण की सफलता की सम्भावनाएँ कम हैं। विभिन्न क्षेत्रों की समस्याएँ, रहन-सहन के ढंग, सामाजिक मान्यताएँ और भौगोलिक यथार्थ इस बात को अनिवार्य बना देते हैं कि उनके साथ अलग-अलग ढंग से विचार किया जाये। यद्यपि भारतीय संविधान में संघीय शासन के रूप को स्वीकारा गया, फिर भी मजबूत केन्द्र की कल्पना की गयी थी। यह बात मान ली गयी कि केन्द्र व राज्यों में अलग-अलग दलों की सरकारें बन सकती हैं और रह सकती हैं उसमें संवैधानिक प्रश्नों पर यदि विवाद हो तो उसके लिए सर्वोच्च न्यायालय को अधिकार दिया गया। फिर भी केन्द्र तथा राज्यों में विवादों के ऐसे मुद्दे आये जिससे राज्यस्तरीय दलों की स्थापना हुई। द्रविड मुन्नेत्र कडगम् के शक्ति संचय का कारण केन्द्र और राज्य में हिन्दी

भाषा को लेकर विवाद रहे। अकाली दल की शक्ति का आधार 'राज्यों को अधिक स्वायत्तता' दी जाने की माँग थी, नेशनल काफ्रेन्स की शक्ति का आधार कश्मीर का पृथक् स्वायत्त दर्जा बनाये रखने की माँग रही, तेलगूदेशम् के अभ्युदय का कारण आन्ध्र प्रदेश में केन्द्र द्वारा हर तीसरे महीने मुख्यमन्त्री बदल की प्रवृत्ति रहा। एक बार सत्ता में आने के बाद सभी प्रादेशिक दलों ने केन्द्र विरोधी रुख अपनाया और केन्द्र राज्य विवादों को जन्म दिया।

राज्य स्तरीय दलों का औचित्य

(A PLEA FOR STATE AND REGIONAL PARTIES IN INDIAN POLITICS)

प्रायः राज्य स्तरीय दलों की भूमिका को नकारात्मक दृष्टिकोण से देखने की हमारी आदत रही है और हम आसानी से कह देते हैं कि राज्य स्तरीय दल राष्ट्रीय अखण्डता के विरुद्ध हैं, राज्य दलों से राष्ट्रीय एकता कमजोर होती है और केन्द्र-राज्य तनाव की स्थिति उत्पन्न होती है। भारतीय सघ व्यवस्था में राज्य स्तरीय दलों की महत्वपूर्ण भूमिका है और उनकी सकारात्मक भूमिका (Positive role) की तर्कसंगत व्याख्या की जानी चाहिए। यह धारणा गलत साबित हुई है कि राज्य स्तरीय दलों के सत्ता में आने से राष्ट्रीय अखण्डता भंग हुई है। यदि ऐसा होता तो तथ्यांकित राष्ट्रीय दल कांग्रेस डी. एम. के., अन्ना डी. एम. के., अकाली दल, नेशनल काफ्रेन्स, त्रिपुरा उपजाति युवा समिति जैसे प्रादेशिक दलों से समय-समय पर गठबंधन न करती।

राज्य स्तरीय दलों के अस्तित्व के कारण ही भारतीय संविधान के संघात्मक प्रावधानों के त्रियान्वयन का सफल परीक्षण हुआ है, केन्द्र की एक दलीय सरकार की निरकुशता पर अवरोध लगाने का रचनात्मक कार्य सम्पन्न हुआ है, राज्यों की अस्मिता (State identity) तथा राज्यों के अधिकार (State rights) की आवाज बुलन्द कर राज्यों की संविधान प्रदत्त स्वायत्तता की रक्षा की जा सकी है। राज्य स्तरीय दलों के कारण अनेक राज्यों में प्रतियोगी दल प्रणाली या द्विदलीय व्यवस्था (Competitive Party System) का चलन होने लगा जिससे संसदीय व्यवस्था का संचालन आसान हुआ है और सबसे महत्वपूर्ण रचनात्मक भूमिका अपने राज्य विशेष के लिए अधिकतम आर्थिक सुविधाओं की माँग की गई जिससे प्रादेशिक विपमता (Regional disparities) को दूर कर भारत के समुचित सर्वांगीण विकास को गति मिली है। अनेक ऐसी योजनाओं और कार्यक्रमों का त्रियान्वयन करना पड़ा जो शायद राज्य पार्टियों के दबाव के बिना त्रियान्वित न होते। राज्य स्तरीय नेतृत्व ने सत्ता में रहकर अपने दावों को उचित साबित करने के लिए अपने राज्यों के विकास के लिए विशेष प्रयत्न किये हैं। इन राज्यों के विकास से मारे देश को ही लाभ हुआ है। तमिलनाडु, पंजाब, हरियाणा, जम्मू-कश्मीर, पश्चिमी बंगाल, आन्ध्र प्रदेश और कर्नाटक में विकास की गति इसका प्रमाण है।

उदाहरण के लिए राजस्थान के साथ केन्द्रीय सरकार का हमेशा उपेक्षापूर्ण व्यवहार रहा और राजस्थान की विशेष भौगोलिक प्रकृति और प्रतिकूल जलवायु को ध्यान में रखते हुए केन्द्र सरकार की तरफ से कभी पर्याप्त सहायता नहीं मिली। राजस्थान में एक भी बड़ा उद्योग स्थापित नहीं किया गया। इन्दिरा गाँधी नहर जैसी परियोजना की त्रियान्विति में भी केन्द्र से जो सहायता और सहयोग मिलना चाहिए था; वह नहीं मिला। राज्य की पचवर्षीय योजनाओं में भी अन्धाधुन्ध तरीके से कटौती की जाती रही है। राजस्थान सरकार ने सातवी योजना 66 अरब की बनाई थी जिसे आधे से ज्यादा काट दिया गया और योजना केवल 30 अरब की ही मंजूर हुई। राज्य सरकार ने केन्द्र के इस रवैये के प्रति कोई विरोध प्रकट नहीं किया। वास्तव में राज्य सरकार से केन्द्र के आगे दबाव और विरोध की भाषा में अपनी माँग प्रस्तुत करने की अपेक्षा करना बेमाने होगा क्योंकि कांग्रेस (इ) शासित राज्यों में मुख्यमन्त्री केन्द्र से थोपे जाते

रहे हैं, उनके पीछे विधायकों के समर्थन का बल नहीं होता, ऐसी दशा में वे केन्द्रीय सरकार अथवा राज्य का विरोध नहीं कर पाते और उसे चुपचाप सह जाते हैं। कुल मिलाकर इसका नुकसान राज्य की जनता को होता है और राज्य का विकास अवरुद्ध हो जाता है। संक्षेप में, भारत की राजनीतिक व्यवस्था में राज्यों के द्रुतगति से आर्थिक विकास के लिए राज्य स्तरीय दलों का शक्तिशाली होना परम आवश्यक है।

भारत में प्रमुख राज्य स्तरीय दल (MAJOR STATE PARTIES IN INDIA)

भारत में प्रमुख रूप से तीन प्रकार के राज्य स्तरीय दल हैं। पहले प्रकार के राज्य स्तरीय दल वे हैं जो वास्तव में जाति, धर्म, क्षेत्र अथवा सामुदायिक हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं और उन पर आधारित हैं। इसके प्रमुख उदाहरण द्रविड़ मुन्नेत्र कडगम् (तमिलनाडु), अकाली दल (पंजाब), नेशनल काफ़्फ़ेस (जम्मू-कश्मीर), शिवसेना (महाराष्ट्र), झारखण्ड पार्टी (बिहार) तथा उत्तर पूर्व में कुछ आदिवासी संगठन जैसे नागालैण्ड नेशनल डेमोक्रेटिक पार्टी, मिजो नेशनल फ्रण्ट आदि हैं। दूसरे प्रकार के राज्य दल वे हैं जो किसी समस्या विशेष को लेकर अथवा सदस्यों की क्षुब्धता के कारण राष्ट्रीय दलों विशेष रूप से कांग्रेस से अलग होकर बने हैं। इनमें से अधिकतर दल केवल कुछ समय के लिए राष्ट्रीय रहे हैं, कुछ ने स्वयं को राष्ट्रीय दल का स्तर देने का प्रयत्न किया है और कुछ केवल नाममात्र को रह गये हैं। इस प्रकार के दलों में भारतीय क्रान्तिदल, वगला कांग्रेस, उत्कल कांग्रेस, केरल कांग्रेस, तेलंगाना प्रजा समिति, विशाल हरियाणा तथा लोकदल (श) इत्यादि सम्मिलित किये जा सकते हैं। तीसरे प्रकार के दल वे हैं जो विचारधारा तथा लक्ष्यों के आधार पर तो राष्ट्रीय दल हैं परन्तु उनका समर्थन केवल कुछ लक्ष्यों तथा कुछ मामलों में केवल कुछ ही क्षेत्रों तक सीमित है। इस प्रकार के दल फारवर्ड ब्लॉक, सोशलिस्ट यूनिटी सेण्टर, मुस्लिम लीग तथा क्रान्तिकारी सोशलिस्ट पार्टी इत्यादि हैं।

कुल मिलाकर राज्य दलों का अस्तित्व केवल नाममात्र का नहीं है। न ही ये दल केवल स्थानीय स्तर पर केवल कांग्रेस अथवा अन्य राष्ट्रीय दलों का दूसरा रूप हैं अपितु वे अपने आप में स्वायत्त तथा महत्वपूर्ण हैं और राज्यस्तर की राजनीति में इनकी विशेष भूमिका है।

अकाली दल, टी. एम. के., अन्ना डी. एम. के., तेलगूदेशम, नेशनल काफ़्फ़ेस सिक्किम संग्राम परिषद, असम गण परिषद, शिवसेना आदि इस समय प्रमुख राज्य (स्थानीय) दल हैं उनका संक्षिप्त विवेचन निम्नलिखित है

अकाली दल (Akalı Dal)

अकाली दल सिक्खों की मुख्य राजनीतिक व सामाजिक समस्या है। अकाली दल राज्य स्तरीय दल है क्योंकि यह पंजाब तक ही सीमित है। गुरुद्वारों (सिक्ख मन्दिरों) को परम्परानिष्ठ सिक्ख समुदाय के अधिकार क्षेत्र में लाने के लिए एक मुद्धार समूह के रूप में अकाली दल का सर्वप्रथम गठन किया गया। सन् 1925 में अकाली प्रत्यक्ष कार्यवाही के द्वारा गुरुद्वारों को वयस्क मताधिकार द्वारा सिक्ख समुदाय में से चुनी हुई एक समिति के अधिकार क्षेत्र में लाने में सफल हुए। समितियों के सौ से अधिक गुरुद्वारों पर नियन्त्रण तथा उनकी दान सम्पत्ति में पंजाब में अकाली दल की स्थिति को पर्याप्त शक्तिशाली बना दिया। धार्मिक दृष्टिकोण से यह “पन्थ की सुरक्षा” (सिक्ख धार्मिक दल या समुदाय) के लिए बना है। राजनीतिक दृष्टि से अपने संविधान के अनुसार यह एक ऐसे “वातावरण के निर्माण के लिए बनायी गयी जिसमें सिक्ख राष्ट्रीय अभिव्यक्ति को पूरी सन्तुष्टि प्राप्त हो सके।” इसके राजनीतिक उद्देश्यों ने पंजाबी सूबे या पंजाबी भाषायी राज्य की माँग का मार्ग प्रशस्त किया।

जब पंजाब द्विभाषी राज्य था तब अकाली दल ने सरकार के साथ सन्धि घोषित कर

दी तथा 1957 के चुनावों के समय कांग्रेस के साथ मिल गये। फिर भी 1960 में पंजाबी सूवे के समर्थन में प्रदर्शन बढ़ गये। लेकिन इसके फलस्वरूप अकालियों के बीच गुटबन्दी का जन्म हुआ। लगभग तीस वर्षों तक मास्टर तारासिंह अकाली दल की एक प्रभावशाली नेता रहे। फिर भी 1962 में उनके प्रमुख अनुयायी सन्त फतेहसिंह ने अकाली दल की एक प्रतिद्वन्द्वी शाखा की स्थापना की जो शीघ्र ही मास्टर तारासिंह के दल पर पूरी तरह छा गयी। 1966 में अलग पंजाब राज्य की रचना करके पंजाबी सूवे के लिए अकाली दल की चिरकालिक तथा आग्रहपूर्ण माँग मंजूर कर ली। 1968 में मास्टर तारासिंह की मृत्यु हो गयी तथा अकाली दल के दोनों पक्ष फिर से एक हो गये। 1969 के मध्यावधि चुनाव में विधानसभा में दोबारा गठित दल के कांग्रेस से अधिक सदस्य चुने गये। जनसंघ के साथ एक आश्चर्यजनक मेल कर अकाली दल ने पंजाब में सरकार बनायी। 1977 के चुनावों में अकाली दल ने जनता सरकार का समर्थन किया। जुलाई 1979 में जनता पार्टी सरकार पर संकट के समय अकाली दल ने उसका साथ छोड़ दिया। जनवरी 1980 के लोकसभा चुनाव में दल को भारी असफलता की स्थिति का सामना करना पड़ा। मई 1980 के विधानसभा चुनाव इस दल ने भारतीय साम्यवादी दल और मार्क्सवादी दल के साथ समझौते के आधार पर लड़े और दल ने पंजाब के ग्रामीण अंचलों में अपनी लोक-प्रियता का परिचय दिया। चुनाव परिणामों से यह स्पष्ट है कि दल पंजाब में कांग्रेस (इ) को चुनौती देने की क्षमता रखता है।

पहले चुनाव से ही अकाली दल पंजाब में कांग्रेस के पञ्चात् दूसरे सबसे बड़े दल के रूप में सफल रहा है। वास्तव में अकाली दल और तीसरे नम्बर के दल के बीच का अन्तर कांग्रेस और अकाली के बीच के अन्तर से कहीं अधिक रहा है। सन् 1952 में अकाली दल को वैध मतों का 24 प्रतिशत प्राप्त हुआ। सन् 1957 के चुनाव से पहले अकाली दल कांग्रेस में सम्मिलित हो गया और इसने एक अलग राजनीतिक दल के रूप में चुनाव नहीं लड़ा। सन् 1962 में दल को 20.7 प्रतिशत, 1967 में 24.7 प्रतिशत और 1969 में 19.5 प्रतिशत मत मिले। सन् 1972 में अकाली दल को 27.7 प्रतिशत और 1977 में 31.4 प्रतिशत मत प्राप्त हुए।

ऊपर वर्णित चुनाव सफलताओं के विश्लेषण से अकाली समर्थन के बारे में कुछ विशेषताएँ देखने को मिलती हैं। पहली बात तो यह है कि पंजाब में इस दल का निश्चित आधार है जो दलीय व्यवस्था में उथल-पुथल के बावजूद इस दल को समर्थन देता है। अध्ययनों से पता चलता है कि यह आधार मुख्य रूप से ग्रामीण सिक्ख कृषक वर्ग का है। अकाली दल इस वर्ग का आर्थिक, सामाजिक और धार्मिक सभी क्षेत्रों में प्रतिनिधित्व करता है। दूसरी विशेषता यह है कि सदैव दूसरे नम्बर का दल रहने के बावजूद अकाली दल की चुनाव जीतने की क्षमता सीमित है। सन् 1977 के चुनाव को छोड़कर इस दल का मत प्रतिशत कभी भी 30 प्रतिशत में ऊपर नहीं गया इसका कारण इसकी केवल एक ही धार्मिक सम्प्रदाय से अपील और आर्थिक कार्यक्रम में वर्ग विरोध का प्रतिनिधित्व है।

जून 1980 के चुनावों में पराजय के बाद अकाली नेताओं को निराशा में घेर लिया। अकाली दल कई घड़ों में बँट गया। मुख्य घड़े का नेतृत्व सन्त हरचन्द सिंह लोगोवाल और पंजाब के भूतपूर्व मुख्यमंत्री प्रकाश सिंह वादल कर रहे थे। कई मुद्दों को लेकर उन्होंने पंजाब की कांग्रेस (आई) सरकार और भारत सरकार के विरुद्ध आन्दोलन छेड़ दिया। अकाली दल की मुख्य माँगें रही हैं (i) हरियाणा, हिमाचल प्रदेश और राजस्थान के पंजाबी भाषी इलाके पंजाब में शामिल किये जायें, (ii) चण्डीगढ़ को अकेले पंजाब की राजधानी स्वीकृत किया जाय, (iii) भाखडानागल जैसे जल विद्युत केन्द्र पंजाब के नियन्त्रण में रहे, (iv) पंजाब में भारी उद्योगों

की स्थापना की जाये; (v) गुरुद्वारों की प्रबन्ध समितियों व सिक्खों के अन्य धार्मिक मामलों में सरकार हस्तक्षेप न करे। इन मांगों को लेकर अकाली दल ने न केवल धरने दिये और प्रदर्शन किये, बल्कि 'रास्ता रोको' और 'रेल रोको' जैसे आन्दोलन भी चलाये। इस समय पंजाब की स्थिति बहुत विस्फोटक है। अकाली दल के भीतर उन लोगों की सख्या तेजी से बढ़ रही है जो 'खालिस्तान' यानी 'सम्पूर्ण प्रभुत्व सम्पन्न सिक्ख राज्य' का समर्थन करते हैं।

अकाली दल के चुनाव घोषणा-पत्र में दावा किया गया है कि अकाली दल आर्थिक, राजनीतिक और सांस्कृतिक न्याय के आधार पर खड़ा राजनीतिक दल है, जिसका उद्देश्य अधिनायकवाद का विरोध और व्यक्ति की स्वतन्त्रता की रक्षा करना है। अकाली दल संविधान के संघीय स्वरूप, राज्यों की स्वायत्तता और अल्पसंख्यकों के सामाजिक, धार्मिक, सांस्कृतिक भाषायी हितों की रक्षा के मुद्दों पर विशेष बल देता है। यह दल पंजाब और अन्य सम्बन्धित क्षेत्रों में गुरुमुखी भाषा और लिपि के अधिकाधिक प्रयोग का विशेष समर्थक है।

अकाली दल प्रमुखतया पंजाब के कृषकों का राजनीतिक दल है। अपने आर्थिक कार्यक्रम के अन्तर्गत इसके द्वारा भूमि सुधार कानूनों की क्रियान्विति, कृषि के आधुनिकीकरण, कृषकों को उनकी उपज का उचित मूल्य दिलवाने, उर्वरकों के दाम घटवाने और ग्रामीण एवं कुटीर उद्योगों के विकास की बात कही गयी है। सन् 1962 के चुनाव से जब से अकालीदल को ग्रामीण कृषक वर्ग का अधिक समर्थन प्राप्त हुआ है दल की नीतियों ने तदनुसार परिवर्तन देखने को मिलते हैं। अब अकालीदल तथाकथित अनावश्यक भूमि सुधारों का विरोध करता है और शहरी सम्पत्ति की अधिकतम सीमा निर्धारित करने के लिए तत्पर है। इसी प्रकार उचित दाम पर अनाज की बिक्री के स्थान पर आज इसकी माँग किसानों को उचित न्यूनतम कीमत प्राप्त करवाने की है। अकाली दल 10 एकड़ तक की भूमि पर राजस्व की छूट, सिचाई की अधिक सुविधाएँ, गाँव में बिजली, सस्ते दामों पर खाद, कृषकों को बैंकों और अन्य संस्थाओं में ऋण की सुविधाओं आदि के लिए विशेष प्रयत्नशील है। अब उसकी दूसरी रुचि पंजाब के औद्योगिकीकरण में भी है क्योंकि अनेक बड़े किसानों के पास खेती से कमाया व्यापक धन उद्योगों में लगाने के लिए उपलब्ध है।

पंजाब में रहने वाले हिन्दू-हरिजन और एक सीमा तक शहरी सिक्ख अकालीदल को समर्थन नहीं देते। इसी का दूसरा पहलू यह है कि अकाली दल अपनी सकीर्णता के बावजूद अकेले विधानसभा में बहुमत नहीं प्राप्त कर सकता।¹

सितम्बर 1985 के विधानसभा एवं लोकसभा चुनावों में अकालीदल को पंजाब में ऐतिहासिक सफलता प्राप्त हुई। विधानसभा के 115 स्थानों में से 73 तथा लोकसभा के 13 स्थानों में से 7 स्थान जीतकर राज्य में पहली बार उसने अपने बलवृत्ते पर सरकार बनायी। काफी सख्या में हिन्दू मतदाताओं ने भी अकालियों को मत दिये। नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों में अकालीदल (मानगुट) को 7 स्थान प्राप्त हुये।

द्रविड़ मुन्नेत्र कड़गम तथा अन्ना द्रविड़ मुन्नेत्र कड़गम (D. M. K. and A. D. M. K.)

तमिलनाडु राज्य में द्रविड़ कड़गम एक स्थानीय द्रविड़ आन्दोलन की राजनीतिक शक्ति का प्रतीक है। इसकी मूल जड़ें जस्टिस पार्टी (दक्षिण भारतीय उदारवादी सघ) में थी जो एक गैर ब्राह्मण आन्दोलन था। पेरियर के नाम से विख्यात ई. वी. रामास्वामी नाइकर जो 1938 में जस्टिस पार्टी के अध्यक्ष थे, ने राजनीति को तमिल रूप देने का कार्यक्रम शुरू किया और तमिलनाडु में एक नये राज्य द्रविड़िस्तान बनाने की माँग रखी। 1944 में पेरियर ने दल का द्रविड़ कड़गम के नाम से पुनः निर्माण किया और अपना लक्ष्य एक स्वतन्त्र द्रविड़िस्तान की प्राप्ति

¹ Paul R. Brass, *Religion, Language and Politics in North India* (New Delhi, 1975), pp 374-35.

रखा। इमने तमिल समुदाय को एक पूर्ण इकाई के रूप में राजनीतिक गतिविधियों के द्वाारा उँचा उठाने के लिए प्रोत्साहित किया। द्रविड कडगम एक ब्राह्मण विरोधी और धर्म विरोधी दल था।

जम्तिम पार्टी के सक्रिय सदस्य और पेरियर के मुख्य समर्थक तथा द्रविड कडगम के एक समूह के नेता सी. एन. अन्नादुराई ने 1949 में एक नये दल द्रविड मुनेत्र कडगम का गठन किया। यह एक प्रकार से पेरियर की प्रजातन्त्र विरोधी नीति के विरुद्ध विरोध था। अन्नादुराई जनता के प्रिय महान नेता व ओजस्वी वक्ता थे, उन्होंने जल्दी ही द्रविड मुनेत्र कडगम को तमिल राजनीति में विशिष्ट स्थान देना दिया। 1957 में पहली बार द्रविड मुनेत्र कडगम ने चुनावों में हिस्सा लिया और 15% मत प्राप्त किये। इसके पश्चात् इमने तीव्र प्रगति की तथा 1967 के आम चुनाव में डी. एम. के मद्रास में मत्तारूढ दल तथा राष्ट्रीय मंद में तीमरे बड़े विरोधी दल के रूप में आगे आया। अन्नादुराई ने मद्रास में डी. एम. के दल की पूर्ण बहुमत की सरकार बनायी। फरवरी 1969 में अन्नादुराई की मृत्यु के पश्चात् दल में व्यक्तिगत प्रतिस्पर्धाएँ तथा मतभेद प्राग्भ हो गये। अन्त में करुणानिधि दल के नेता बने तथा 1969 में 1976 तक तमिलनाडु के मुख्य-मंत्री बने रहे। जनवरी 1967 में केन्द्रीय सरकार ने डी. एम. के सरकार को भग कर दिया। जून 1976 के चुनाव में राज्य विधानसभा में डी. एम. के. को 48 स्थान प्राप्त हुए। हिन्दी विरोध और आगे चलकर 'राज्यों के लिए स्वतन्त्रता' इस दल की नीति और कार्यक्रम के प्रमुख आधार रहे हैं।

अन्ना डी. एम. के—डी. एम. के. के अध्यक्ष करुणानिधि और कोषाध्यक्ष एम. जी. रामचन्द्रन के बीच मतभेद उत्पन्न हो जाने पर अक्टूबर 1972 में एम. जी. रामचन्द्रन ने डी. एम. के. से अलग होकर अन्ना डी. एम. के. का निर्माण किया। अन्ना डी. एम. के. एक क्षेत्रीय दल है जिसका प्रभाव क्षेत्र तमिलनाडु और पाण्डिचेरी में है। जून 1977 के राज्य विधानसभा चुनावों में अन्ना डी. एम. के. ने 130 स्थान प्राप्त किये तथा एम. जी. रामचन्द्रन के नेतृत्व में राज्य मन्त्रिमण्डल का गठन किया। अपनी स्थापना के समय से ही अन्ना डी. एम. के. की मूल-नीति यथासम्भव केन्द्र के शासक दल के साथ सहयोग करने की रही है। इसी कारण 1977 के लोकसभा तथा विधानसभा चुनाव इमने मत्ता कांग्रेस के साथ सहयोग करते हुए लड़े, लेकिन जब केन्द्र में जनता पार्टी की सरकार बन गयी तो जनता पार्टी के समीप आने का कार्य किया और जब इसका पतन हो गया तो जनता 'एस' के साथ सरकार में भागीदारी की। मई 1980 के विधानसभा चुनावों में तमिलनाडु में दो गठबन्धन थे—पहला कांग्रेस डी. एम. के. गठबन्धन तथा दूसरा वामपन्थी तथा अन्य छोटे दलों के साथ अन्ना डी. एम. के. गठबन्धन। इसमें अन्ना डी. एम. के. गठबन्धन ने सफलता प्राप्त कर तमिलनाडु में अपनी सरकार का निर्माण किया।

तमिलनाडु के दोनों राज्य-स्तरीय दलों की राज्य में नीति एक-सी है और दोनों ही अखिल भारतीय सन्दर्भ में केन्द्र में मत्तारूढ दलों—चाहे कांग्रेस हो या जनता पार्टी साथ देने रहे हैं या साथ देने के इच्छुक रहे हैं। रावर्ट हार्डिंग के अनुसार, "डी. एम. के. और अन्ना डी. एम. के. एक-दूसरे के प्रतिद्वन्द्वी जरूर हैं पर इन दोनों दलों की नीतियों में कोई विशेष अन्तर नहीं है।" दोनों दलों के कार्यक्रम के खास-ताम मुद्दे इस प्रकार हैं—(i) समाज के पिछड़े वर्गों को समान अवसर दिये जायें तथा छूआछूत को पूरी तरह से समाप्त किया जायें। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि सरकार ने राज्य के लगभग 65 हजार निर्धन बच्चों को दोपहर का भोजन मुफ्त देने की योजना लागू करके एक साहसिक कदम उठाया है। 1982-83 के बजट में इसके लिए एक अरब रुपये की व्यवस्था की गयी, (ii) अन्धविश्वास नष्ट किये जायें तथा हर क्षेत्र में 'बुद्धिवाद' (Rationalism) और वैज्ञानिक दृष्टिकोण अपनाया जायें, (iii) तमिल भाषा और नस्लानि का प्रचार किया जायें तथा हिन्दी के जबरन लादे जाने का विरोध किया जायें, (iv) डी. एम. के. की

एक प्रमुख माँग यह रही है कि राज्यों को अधिक स्वायत्तता और वित्तीय साधन दिये जायें 1970 में डी. एम. के. ने 'राज्य स्वायत्तता सम्मेलन' आयोजित किया। राजमन्त्रार परिषद प्रतिवेदन के आधार पर अपनी राज्य स्वायत्तता की माँग को तार्किक आधार प्रदान किया।

दिसम्बर 1984 के लोकसभा चुनावों में अन्ना द्रमुक को 11 सीटें प्राप्त हुईं। वैसे लोकसभा की 12 सीटों के लिए ही चुनाव लड़ा था। राज्य विधानसभा की 234 सीटों में उसे 133 सीटें प्राप्त हो गयीं और इस प्रकार तमिलनाडु में राज्य राजनीति की बागडोर अन्ना डी. एम. के. दल के हाथों में आ गयी।

फरवरी 1989 में तमिलनाडु विधानसभा चुनावों में डी. एम. के. को 147 स्थान हुए और कमणानिधि के नेतृत्व में 13 वर्ष बाद दल ने शासन की बागडोर संभाली। डी. एम. के. को 33.4 प्रतिशत मत प्राप्त हुए। इसके विपरीत अन्ना द्रमुक (जय ललिता) को 21.7 प्रतिशत मत और 27 स्थान एवं अन्ना द्रमुक (जानकी) को 9.1 प्रतिशत मत और 1 स्थान मिला। नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों में डी. एम. के. को एक भी सीट प्राप्त नहीं हुई जबकि अन्ना डी. एम. के. (जय ललिता) को 13 सीटें मिलीं।

नेशनल कांफ्रेंस (National Conference)

नेशनल कांफ्रेंस की मूल जड़ 1930 के दशक में 'वाचनालय दल' के रूप में थी। शेख मोहम्मद अब्दुल्ला इस छोटे से दल के राजनीतिक वाद-विवादों का नेतृत्व करते रहे। 'वाचनालय दल' शीघ्र ही अखिल जम्मू व कश्मीर मुस्लिम कांग्रेस में बदल गया। 1938 में अपने पहले अधिवेशन में नेशनल कांफ्रेंस ने वयस्क मताधिकार की तथा अल्पसंख्यकों के लिए स्थानों के आरक्षण की सिफारिश की। भारत के विभाजन के समय नेशनल कांफ्रेंस के नेता जेल में थे। भारतीय मध्य में कश्मीर के विलय के बाद शेख अब्दुल्ला प्रधानमंत्री बने। उन्होंने भारतीय संविधान सभा पर अनुच्छेद 370 को अंगीकार करने के लिए जोर डाला, जिसके अन्तर्गत जम्मू व कश्मीर राज्य के भारत गणराज्य के साथ विशेष सम्बन्ध स्थापित किये गये।

केन्द्रीय सरकार के साथ कश्मीर के मामलों के एकीकरण की प्रक्रिया का शेख अब्दुल्ला और उनकी नेशनल कांफ्रेंस ने विरोध किया तथा इसमें इन्हें अगस्त 1953 में कैद व नजरबन्द कर दिया गया। जनवरी 1964 में मुख्यमंत्री सादिक ने नेशनल कांफ्रेंस 'कश्मीर स्वतन्त्रता आन्दोलन के सबसे पुराने दल' के उन्मूलन पर अध्यक्षता की। भूतपूर्व प्रधान बख्शी गुलाम मुहम्मद ने स्वयं अपने नेतृत्व में नेशनल कांफ्रेंस को पुनर्जीवित करने का निर्णय किया।

जम्मू एवं कश्मीर विधानसभा के लिए 1967 के आम चुनावों में बख्शी की नेशनल कांफ्रेंस ने केवल आठ स्थान प्राप्त किये, हालांकि इसने कुल मतों का 34% प्राप्त किया। यह जनता में असन्तोष का केन्द्र बिन्दु बन गयी।

1968 के शुरू में शेख अब्दुल्ला को बिना शर्त रिहा कर दिया। सितम्बर 1972 में कश्मीर में हुए नागरिक मतदान में उसकी समर्थकों की लगभग सम्पूर्ण विजय ने नेशनल कांफ्रेंस की राजनीतिक शक्ति के पुन उभार आने की घोषणा की। फरवरी 1975 में शेख अब्दुल्ला तथा प्रधानमंत्री श्रीमती गाँधी के बीच समझौता सम्पन्न हुआ। इस समझौते के परिणामस्वरूप शेख अब्दुल्ला तथा उनकी नेशनल कांफ्रेंस ने आत्म निर्णय व जनमत संग्रह का नारा छोड़ दिया तथा राज्य की 1953 की स्थिति को पुन प्रतिष्ठित किया गया। इस समझौते के आधार पर शेख के द्वारा जम्मू कश्मीर में कांग्रेस के सहयोग से सत्ता ग्रहण की गयी, लेकिन नेशनल कांफ्रेंस और कांग्रेस दल के सम्बन्ध तनावपूर्ण बनते गये। मार्च 1977 के चुनावों में स्वतन्त्रता के वाद पहली बार शेख अब्दुल्ला तथा उनका दल नेशनल कांफ्रेंस सत्ता में आया। विधानसभा चुनावों में नेशनल कांफ्रेंस ने डाले गये मतों का 48% प्राप्त किया तथा मुख्यमंत्री शेख अब्दुल्ला के नेतृत्व में सरकार का गठन किया गया।

जून 1983 में कश्मीर विधानसभा के चुनावों में सत्तारूढ़ नेशनल कांफ्रेंस और कांग्रेस (इ) में जबरदस्त टक्कर हुई। नेशनल कांफ्रेंस को 46 स्थान प्राप्त हुए और डॉ. फारूख अब्दुल्ला पुन मुख्यमंत्री पद पर आसीन हुए। उसके बाद नेशनल कांफ्रेंस का स्वर केन्द्र विरोधी होता रहा और डॉ. फारूख 'राज्य स्वायत्तता' की माँग करने लगे।

अक्टूबर 1983 में श्रीनगर में प्रतिपक्षी नेताओं का सम्मेलन आयोजित करके उन्होंने राज्य स्वायत्तता और केन्द्र-राज्य सम्बन्धों के पुनः निर्धारण का जोरदार समर्थन किया।

जुलाई 1984 में नेशनल कांफ्रेंस से दल-बदल के कारण डॉ. फारूख की सरकार अल्पमत में आ गयी और राज्यपाल जगमोहन ने उसे बर्खास्त कर दिया। केन्द्र ने फारूख अब्दुल्ला पर यह आरोप लगाया था कि वह पृथक्तावादी तत्त्वों से मिले हुए हैं और भारत-विरोधी गतिविधियों में संलग्न हैं। जम्मू-कश्मीर की वागडोर जी. एम. शाह के हाथों में सौंप दी गयी जो नेशनल कांफ्रेंस के प्रतिद्वन्द्वी गुट के नेता थे। दिसम्बर 1984 के लोकसभा चुनावों में नेशनल कांफ्रेंस ने 4 प्रत्याशी खड़े किये और तीन स्थानों पर उसे विजय प्राप्त हुई। नवम्बर 1986 में कश्मीर में राष्ट्रपति शासन की जगह लोकप्रिय सरकार का गठन किया गया जिसका नेतृत्व डॉ. फारूख अब्दुल्ला कर रहे थे। सरकार में नेशनल कांफ्रेंस और कांग्रेस (इ) दोनों ही दलों के व्यक्ति शामिल थे। मार्च 1987 के विधानसभा चुनाव में दो दलों के इस मोर्चे को भारी सफलता मिली और कश्मीर में पुन एक-मिली-जुली सरकार का गठन किया गया। नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों में नेशनल कांफ्रेंस को 6 में से 3 सीटें प्राप्त हुईं।

मुस्लिम लीग (Muslim League)

सन् 1906 में स्थापित यह दल देश के विभाजन के बाद भारत से लगभग समाप्त हो गया। 1970 के लगभग यह पहले केरल और फिर तमिलनाडु में सक्रिय हो गया। मार्च 1977 के चुनावों में इसने लोकसभा की दो सीटें (तमिलनाडु और केरल) जीती। केरल, तमिलनाडु, महाराष्ट्र, गुजरात और उत्तर भारत के कुछ राज्यों में यह दल अपने प्रभाव के लिए मचेष्ट है। मुस्लिम लीग का मुख्य उद्देश्य भारतीय मुसलमानों के हितों और मुस्लिम समुदाय के विशेष सामाजिक कानूनों आदि की रक्षा है। जनवरी 1980 के चुनावों में मुस्लिम लीग ने लोकसभा की 3 सीटें जीती इनमें 2 केरल से तथा 1 तमिलनाडु से मिली। केरल में इसका अच्छा प्रभाव है। 1981-82 में लीग के नेता मोहम्मद कोया केरल के मुख्यमंत्री भी रह चुके हैं। केरल में मिली-जुली सरकारों के निर्माण में लीग का सहयोग एक सहयोग एक प्रभावक तत्त्व है।

तेलगूदेशम् (Telugu Desham)—तेलगूदेशम् आन्ध्र प्रदेश में नवनिर्मित राज्य स्तरीय दल है। जनवरी 1983 के आन्ध्र विधानसभा के चुनावों के 9-10 माह पूर्व इस दल की स्थापना की गयी। आन्ध्र प्रदेश कांग्रेस का गढ़ रहा है और तेलगूदेशम् की स्थापना कांग्रेस शासन की प्रतिन्याय स्वरूप हुई है। इसकी स्थापना में फिल्मी अभिनेता एन. टी. रामाराव की निर्णायक भूमिका रही है। आमतौर पर यह माना जाता है कि अकेले रामाराव ने तेलगूदेशम् पार्टी का गठन किया। मगर वास्तविकता यह है कि इस राजनीतिक दल की स्थापना में आन्ध्र प्रदेश के कुछ महत्वपूर्ण व्यक्तियों का हाथ है जिनकी राजनीतिक आकांक्षाएँ किसी से छिपी नहीं। इसी सिलसिले में 'ई-नाडु' तेलुगू समाचार पत्र के संस्थापक रामूजीराव का नाम चर्चित हो गया है जो क्षेत्रीय समस्याओं के प्रकाशन से ही लोकप्रिय हो गया। रामूजीराव और उनके साथियों ने कई वर्षों से पूरे आन्ध्र प्रदेश में क्षेत्रीय भावनाओं पर आधारित सूचना तन्त्र की स्थापना की थी जिसके आधार पर वे किसी भी समय क्षेत्रीय दल का गठन कर सकते थे क्योंकि वे समझ चुके थे कि कांग्रेस के शासन से प्रदेश के लोग क्षुब्ध हैं मगर कोई व्यावहारिक विकल्प न होने के कारण लोगो को बार-बार श्रीमती गाँधी के करिश्मे की शरण लेनी पड़ती थी।

जनवरी 1983 के आन्ध्र विधानसभा के चुनावों में तेलगूदेशम् को भारी बहुमत प्राप्त हुआ। उसने 289 स्थानों पर चुनाव लड़ा और 294 सदस्यीय विधानसभा में उसके 202 सदस्य निर्वाचित हुए। एन. टी. रामाराव मुख्यमंत्री बने।

तेलगूदेशम् का चुनावी कार्यक्रम इस प्रकार था :

- (1) उनकी पार्टी राज्य को स्वच्छ और स्थिर प्रशासन प्रदान करेगी।
- (2) लोगों को चावल दो रुपये प्रति किलो की दर में उपलब्ध कराया जायेगा।
- (3) अफमरो की जवाबदेही पर विशेष ध्यान दिया जायेगा।
- (4) निरर्थक और अलाभकारी खर्चों की कटौती होगी।
- (5) उद्योगों, कृषि, मिर्चाई विजली और ग्रामीण विकास आदि क्षेत्रों में मलाह-मशविरे के लिए आवश्यक मंच बनाये जायेंगे, जिसमें जन प्रतिनिधियों को शामिल किया जायेगा।
- (6) उन सभी नियमों को खत्म कर दिया जायेगा जिन पर वेगार का खर्चा होता है।
- (7) प्राथमिक पाठशालाओं के छात्रों को दोपहर का भोजन देने के लिए एक व्यापक कार्यक्रम बनाया जायेगा।

(8) तेलगू प्रदेश की सरकारी भाषा होगी, सभी कामकाज इसी भाषा में किया जायेगा। मगर अन्य राज्यों और केन्द्र से हिन्दी ही सम्पर्क की भाषा है। अंग्रेजी एक अन्तर्राष्ट्रीय भाषा है।

मत्तारूढ़ होने के बाद तेलगूदेशम् ने पड़ोसी राज्यों और प्रतिपक्षी दलों के साथ सहयोग की नीति अपनायी। रामाराव ने मन्दिरों की नगरी तिरुपति में एक महिला विश्वविद्यालय की स्थापना करवायी है। वे छ हजार रुपये वार्षिक आय से कम वाले परिवारों को दो रुपये प्रति किलो की दर पर चावल दिलवाने लगे।

तेलगूदेशम् दल राज्य स्वायत्तता का प्रबल समर्थक है। विजयवाड़ा और श्रीनगर में आयोजित सम्मेलनों में दल ने केन्द्र-राज्य सम्बन्धों पर पुनर्विचार की माँग की है।

दिसम्बर 1984 के लोकसभा चुनावों में तेलगूदेशम् ने 32 स्थानों पर चुनाव लड़ा और उसे 28 सीटें प्राप्त हुईं। आठवीं लोकसभा में तेलगूदेशम् सबसे बड़े विपक्षी दल के रूप में उभरा। मार्च 1985 के चुनावों में तेलगूदेशम् ने विधानसभा की दो-तिहाई से अधिक सीटें जीतीं। नवम्बर 1989 के राज्य विधानसभा चुनावों में तेलगूदेशम् को भारी पराजय का मुँह देखना पड़ा।

अन्य राज्यों में क्षेत्रीय और राज्य स्तर के दलों के परिदृश्य.

(THE PHENOMENON OF REGIONAL OR STATE PARTIES IN OTHER STATES)

क्षेत्रीय दलों में विशाल हरियाणा पार्टी हरियाणा राज्य में एक समय अपना अच्छा प्रभाव रखती थी और जून 1977 के हरियाणा विधान सभा चुनावों में उसने 4 स्थान प्राप्त किये। महाराष्ट्रवादी गोमातक दल का गोवा में प्रभाव है और वहाँ यह दल, मत्ता में भी रहा है। मार्च 1977 में इसने लोकसभा में एक सीट जीती। रिपब्लिकन पार्टी ऑफ इण्डिया का प्रभाव महाराष्ट्र, तमिलनाडु, आन्ध्र प्रदेश, उत्तर प्रदेश और पंजाब में है। इसका एकमात्र ध्येय अनुसूचित जातियों के हितों की रक्षा करना है। कृषक एव मजदूर दल का प्रभाव क्षेत्र मुख्यतः महाराष्ट्र और सीमित रूप में मध्य प्रदेश तथा आन्ध्र प्रदेश है। यह दल किसानों और मजदूरों के लोकतान्त्रिक शासन की स्थापना, बिना क्षतिपूर्ति के मजदूरी प्रथा की समाप्ति, भूमि के पुनर्वितरण और भूमिहीन श्रमिकों के लिए न्यूनतम वेतन निर्धारण का पक्षधर है। मार्च 1977 के लोकसभायी चुनावों में इस दल ने जनता पार्टी के सहयोगी के रूप में चुनाव लड़ा। महाराष्ट्र में इसने 5 लोकसभायी सीटें जीतीं।

केरल राज्य अन्य राज्यों की तुलना में बहुत छोटा है पर वहाँ बहुत-सी क्षेत्रीय पार्टियाँ हैं। कांग्रेस नाम से ही कम से कम चार पार्टियाँ हैं—कांग्रेस (आई), कांग्रेस (एस), केरल कांग्रेस (मणिगुट), और केरल कांग्रेस (जोजेफ गुट)। कम्युनिस्ट पार्टी के नाम से दो पार्टियाँ हैं। इसी प्रकार मुरिचम लीग के नाम पर दो दल हैं। जाति और सम्प्रदाय के आधार पर जितने दल केरल में हैं उतने किसी अन्य राज्य में नहीं। कर्नाटक में स्वर्गीय देवराज अर्स ने कांग्रेस की गतिविधियों से निराश होकर 'क्रान्तिरंगा' की स्थापना की। जनवरी 1983 के कर्नाटक विधान सभायी चुनावों में जनता-क्रान्तिरंगा गठबन्धन को 224 सीटों में से 95 स्थान मिले।

मेघालय की दो प्रमुख क्षेत्रीय पार्टियाँ हैं—आल पार्टी हिल लीडर्स काफ़ेन्स (APHLC) तथा हिल स्टेट पिपुल्स डेमोक्रेटिक पार्टी (HSPDP), मेघालय की दोनों क्षेत्रीय पार्टियाँ स्थानीय स्वायत्तता की माँग तो अवश्य करती हैं, पर वे देश की एकता, व अखण्डता का विरोध नहीं करती। 2 मार्च, 1983 को इन दोनों पार्टियों ने मिलकर लिंगदोह के नेतृत्व में एक मिली-जुली सरकार बनायी जो सिर्फ एक महीना-चल पायी। इस समय मणिपुर में कई प्रादेशिक दल विद्यमान हैं, जैसे—मणिपुर हिल यूनियन (MHU), कूकी नेशनल एसम्बली (Kuki National Assembly) और मणिपुर जनमुक्ति सेना (Manipur People's Liberation Army)। मणिपुर जनमुक्ति सेना पूरी तरह से आतंकवादियों के नियन्त्रण में है और वह देश की एकता के लिए एक बहुत बड़ा खतरा है। नागालैण्ड में इस समय कई प्रादेशिक दल सक्रिय हैं, जैसे नागा नेशनल डेमोक्रेटिक पार्टी (Naga National Democratic Party), यूनाइटेड डेमोक्रेटिक फ्रण्ट (United Democratic Front) तथा नागा नेशनल काउन्सिल (Naga National Socialist Council), त्रिपुरा में एक प्रमुख प्रादेशिक दल 'त्रिपुरा उपजाति युवा समिति' है। कांग्रेस (आई) ने 1983 के विधान सभायी चुनावों के लिए इस पार्टी के साथ गठबन्धन किया था। मिजोरम में भी कई प्रादेशिक दल विद्यमान हैं, जिनमें पिपुल्स कांफ़ेन्स (People's Conference) तथा मिजो यूनियन पार्टी (Mizo Union Party) उल्लेखनीय हैं। ये दोनों दल पूर्णतया राष्ट्रवादी हैं। वहाँ पिछले 15 वर्षों से 'मिजो नेशनल फ्रण्ट' भी सक्रिय है। लाल डेंगा के नेतृत्व में इसने हिंसा तथा तोड़-फोड़ की नीति अपनायी थी। परन्तु, जून 1986 में एक समझौता हुआ जिसके तहत मिजोरम को पूर्ण राज्य का दर्जा दिये जाने का आश्वासन दिया गया। फरवरी 1987 में मिजोरम भारत का 23वाँ राज्य बना और विधानसभा चुनावों में मिजो नेशनल फ्रण्ट को पूर्ण बहुमत मिला और उसके नेता लाल डेंगा ने राज्य की वागडोर संभाली।

निष्कर्ष—कम्युनिस्ट पार्टी ने पश्चिम बंगाल तथा त्रिपुरा में कांग्रेस (इ) छोड़ सब गुटों और दलों को समाप्त प्राय कर दिया और पटौसी असम तथा बिहार पर भी अपना प्रभाव क्षेत्र फैला दिया है। केरल में उसकी स्थिति मजबूत है। पर यह इस बात का संकेत भी देता है कि अखिल भारतीय संगठन व नीतियाँ होते हुए भी मार्क्सवादी दल मूलतः क्षेत्रीय दल रह गया है। यह भी पूछा जा सकता है कि क्या यही स्थिति अन्य अखिल भारतीय दलों की नहीं है? नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों के बाद जनता दल का आधार उत्तर प्रदेश, बिहार, राजस्थान और हरियाणा के कतिपय क्षेत्र हैं, भारतीय जनता पार्टी का आधार दिल्ली, राजस्थान, मध्य प्रदेश, हिमाचल प्रदेश और गुजरात के कतिपय क्षेत्र हैं, कांग्रेस (इ) का आधार कर्नाटक, आन्ध्र प्रदेश, तमिलनाडु और केरल (दक्षिणी भारत) है। क्या तथाकथित राष्ट्रीय दल क्षेत्रीय दलों का रूप नहीं ग्रहण कर रहे हैं?

यह सही है कि भारत के राजनीतिक नेतृत्व में धीरे-धीरे फेर-बदल आ रहा है। पर वह क्षेत्रीय न होकर आर्थिक-सामाजिक है। श्री एन. टी. रामाराव यदि अर्थ सम्पन्न परन्तु सत्ताविहीन कम्मा जाति के प्रतीक बनकर न आते तो क्या उनको जो बहुमत मिला, मिल सकता था। तेलंगाना में जहाँ रेड्डी प्रभुत्व इतना विकराल नहीं था—कांग्रेस को काफी समर्थन मिला। तमिलनाडु का हिन्दी विरोध हो या असम की विदेशियों की समस्या हो, मूल कारण आर्थिक सुविधाओं के संरक्षण व बँटवारे का सवाल है। पंजाब का जाट सिक्ख भी यह अनुभव करता है कि धन उसके पास है, उसके पास मख्या बल भी है, पर सिक्ख के नाम पर और किसी और के बँध जाता है, सेना में अधसरो की कमी उसके लिए पन्थ की रक्षा में ज्यादा महत्वपूर्ण है। प्रश्न है इन समस्याओं के हल का विश्वास पैदा करने का।

भारतीय राजनीति में दबाव समूह

[PRESSURE GROUPS IN INDIAN POLITICS]

राजनीतिक प्रक्रिया में दबाव समूहों का विशिष्ट महत्त्व है। ऐसा भी समय था जब दबाव तथा हित समूहों को अनैतिक माना जाता था एवं हेय दृष्टि में देखा जाता था। फ्रेडरिक ने लिखा है कि, “क्या कूड़ा ढोने वाले और राजनीतिशास्त्र के गम्भीर छात्र सभी इन दबाव समूहों को घटिया व नुच्छ दृष्टि से देखते थे। इन्हें ऐसी पापात्मा शक्ति माना जाता था जो लोकतन्त्र की जड़े कमजोर करने अथवा प्रतिनिध्यात्मक शासन को विचलित कर सकती थी। ‘लॉबी’ शब्द को हेय दृष्टि में देखा जाता था और इसे धोखा, भ्रष्टाचार, बुराई आदि का प्रतीक माना जाता था।¹ किन्तु आधुनिक काल में दबाव तथा हित समूहों को लोकतन्त्र का पक्षपोषक एवं सहयोगी माना जाने लगा है। विभिन्न देशों की राजनीतिक व्यवस्था में इन समूहों का महत्त्व और योगदान इतना अधिक बढ़ गया है कि इन्हें न केवल एक आवश्यक बुराई माना जाता है अपितु राजनीतिक प्रक्रियाशीलता एवं मार्वांजनिक नीतियों के प्रभावशाली प्रयान्वयन के लिए स्वास्थ्यजनक तत्त्व भी स्वीकार किया जाता है। राज-व्यवस्था में दबाव तथा हित समूहों का अभ्युदय एवं उन्नयन कोई नूतन तथ्य नहीं है। सदैव ही सब प्रकार के समाज एवं शासन में दबाव समूह विद्यमान रहे हैं। वर्तमान में दबाव समूहों के बारे में नवोदित तत्त्व बस यही है कि वे राजनीति में एक संस्था के रूप में कार्यरत हैं।²

दबाव समूह—अर्थ एवं परिभाषा

(PRESSURE GROUPS—MEANING AND DEFINITIONS)

‘दबाव समूह’ को विभिन्न नामों से सम्बोधित किया गया है। हित समूह (Interest Groups), गैर-सरकारी संगठन (Private Organisation), लॉबीज (Lobbies), अनौपचारिक संगठन (Informal Groups), गुट्ट इत्यादि शब्दों का प्रयोग दबाव गुटों के लिए किया जाता रहा है। दबाव समूहों तथा अन्य संगठनों में अन्तर अवश्य है। सभी संगठन दबाव समूह नहीं होते और न हित समूह और दबाव समूह समान ही हैं। प्रत्येक देश और समाज में सैकड़ों हित समूह

¹ “They (Pressure Groups) were held upto scorn both by muckrakers and by sane students of Politics. They were the sinister force growing at the foundations of modern democracy, of representative Government, and the word ‘lobby’ supposedly comprehended a whole congeries of abuses, corruption, fraud and the like”
—Friedrick, Carl. J. *Constitutional Government and Democracy*, Oxford and IBH, 1966, p. 460

² फटिया वावूलाल . ‘भारत में दबाव की राजनीति’, लोकतन्त्र समीक्षा, अप्रैल-जून 1973, पृ. 92।

होते हैं, किन्तु जब वे सत्ता को प्रभावित करने के इरादे से राजनीतिक दृष्टि से सत्रिय हो जाते हैं तो 'दबाव समूह' बन जाते हैं। 'व्यक्तियों' के ऐसे समूहों को दबाव समूह कहा जाता है जो किसी कार्यक्रम के आधार पर निर्वाचकों को प्रभावित नहीं करते, लेकिन जिनका सम्बन्ध विशेष मामलों से होता है। ये राजनीतिक संगठन नहीं होते न ही चुनावों में अपने प्रत्याशी खड़ा करते हैं।¹

प्रो. मदन गोपाल गुप्ता के अनुसार, "दबाव समूह वास्तव में एक ऐसा माध्यम है जिनके द्वारा सामान्य हित वाले व्यक्ति सार्वजनिक मामलों को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। इस अर्थ में ऐसा कोई भी सामाजिक समूह जो प्रशासकीय और विधायी दोनों ही प्रकार के निर्णय-कर्ताओं को, सरकार पर नियन्त्रण प्राप्त करने हेतु कोई प्रयत्न किये बिना ही प्रभावित करना चाहता है, तो वह दबाव समूह कहलायेगा।"² ओडिंगार्ड के अनुसार, "दबाव समूह ऐसे लोगों का औपचारिक संगठन है जिनके एक अथवा अधिक सामान्य उद्देश्य या स्वार्थ होते हैं और जो घटनाओं के क्रम को विशेष रूप में सार्वजनिक नीति के निर्माण और शासन को इसलिए प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं कि वे अपने हितों की रक्षा एवं वृद्धि कर सकें।"³ माइरन वीनर के शब्दों में, "दबाव समूह में हमारा तात्पर्य शासकीय व्यवस्था के बाहर किसी भी ऐसी ऐच्छिक किन्तु संगठित समूह से है जो शासकीय अधिकारियों की नामजदगी अथवा नियुक्ति, सार्वजनिक नीति के निर्धारण, उसके प्रशासन और समझौता-व्यवस्था को प्रभावित करने का प्रयास करता है।"⁴

वस्तुतः दबाव समूह ऐसा माध्यम है जिनके द्वारा सामान्य हित वाले व्यक्ति सार्वजनिक मामलों को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। इस अर्थ में ऐसा कोई भी सामाजिक समूह जो प्रशासकीय और संसदीय दोनों ही प्रकार के पदाधिकारियों को, सरकार पर नियन्त्रण प्राप्त करने हेतु कोई प्रयत्न किये बिना ही प्रभावित करना चाहते हैं तो दबाव गुट की श्रेणी में आयेगे। दबाव समूहों की तुलना 'अज्ञात साम्राज्य' (Anonymous Empire) से की जाती है। जब इनके हित नकट में होते हैं अथवा जब इन्हें कतिपय स्वार्थों की प्राप्ति करनी होती है तो वे सक्रिय बन जाते हैं। अन्यथा वे हित समूहों के रूप में निष्क्रिय ही बने रहते हैं।

उपयुक्त परिभाषाओं के आधार पर दबाव समूहों के प्रमुख लक्षण इस प्रकार हैं

- (1) दबाव समूह अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए नीति-निर्माताओं को प्रभावित करते हैं।
- (2) दबाव समूहों का सम्बन्ध विशिष्ट मसलों (Special Issues) से होता है।
- (3) ये राजनीतिक संगठन नहीं होते और न ही ये चुनाव में भाग लेते हैं।
- (4) दबाव समूहों को अज्ञात साम्राज्य कहा गया है। जब उनके हित खतरे में होते हैं तो वे सक्रिय बन जाते हैं।

दबाव समूहों का महत्त्व

(GROWING IMPORTANCE OF PRESSURE GROUPS)

दबाव समूहों का महत्त्व अत्यन्त व्यापक बनता जा रहा है। अधिकांश देशों के संविधान इस बात को स्वीकार करते हैं कि वहाँ पर इस प्रकार के समूहों के विकास के लिए उपयुक्त सुविधाएँ प्रदान की जाये। ये समूह प्रशासन को जन-इच्छा के अनुकूल बनाने में महत्त्वपूर्ण कार्य करते हैं। दबाव समूहों की उपयोगिता तथा महत्त्व के प्रमुख कारण निम्नवत् हैं :

- (1) जनतान्त्रिक प्रक्रिया की अभिव्यक्ति के लिए दबाव समूह—दबाव समूहों को लोकतन्त्र

¹ V. O. Key *Politics, Parties and Pressure Groups*, Crowell Newyork, 1964, p. 1.

² Gupta, Madan Gopal. *Modern Govts.,—Theory and Practice*.

³ Odegard, Carr, Berastein and Morrison *American Government*, pp. 149-150.

⁴ Myron Weiner *Politics of Scarcity*, 1963, p. 200.

की अभिव्यक्ति का साधन माना जाता है। लोकतन्त्र की सफलता के लिए लोकमत तैयार करना आवश्यक है ताकि विशिष्ट नीतियों का समर्थन अथवा विरोध किया जा सके। विभिन्न देशों में दबाव गुट विभिन्न तरीकों से अपनी बात मनवाने के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। लोकमत को गठित करके, आँकड़े इकट्ठे करके, नीति निर्माताओं के पास आवश्यक सूचनाएँ पहुँचाकर अपने अभिप्रायों की प्राप्ति करना आज जनतान्त्रिक प्रक्रिया का अंग बन गया है।

(2) शासन के लिए सूचनाएँ एकत्रित करने वाले संगठनों के रूप में दबाव समूह प्रत्येक देश में सरकार तथा शासन के पास आवश्यक सूचनाएँ पर्याप्त रूप से होनी चाहिए। शासन की सूचनाओं के गैर-सरकारी स्रोत के रूप में दबाव समूह महत्वपूर्ण भूमिका अदा करते हैं। दबाव समूह आँकड़े इकट्ठे करते हैं, शोध करते हैं तथा सरकार को अपनी कठिनाइयों से परिचित कराते हैं।

(3) शासन को प्रभावित करने वाले संगठन के रूप में दबाव समूह—आजकल दबाव समूहों का अस्तित्व एक ऐसी समस्या के रूप में है जिनके पास इस दृष्टि से काफी शक्ति होती है कि वह स्वार्थ या हित विरोध की रक्षा के लिए सरकारी मशीनरी पर उपयोगी व सफल प्रभाव डाल सकें।

(4) सरकार की निरंकुशता को सीमित करना—प्रत्येक शासन-व्यवस्था में केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति बढ रही है और समूची शक्तियाँ सरकार के हाथों में केन्द्रित होती जा रही हैं। दबाव समूह अपने माधनों द्वारा सरकारी निरंकुशता को परिसीमित करते हैं।

(5) समाज और शासन में सन्तुलन स्थापित करना—दबाव समूहों के अस्तित्व का एक लाभ यह है कि विभिन्न हितों के बीच सन्तुलन सा बना रहता है और इस प्रकार कोई भी एकमात्र प्रभावशील सत्ता उदित नहीं हो पाती। व्यापारी, श्रमिक, किसान, जातीय समुदाय, स्त्रियाँ और धार्मिक समुदाय आदि सभी अपने स्वयं के हितों को प्राप्त करना चाहते हैं किन्तु उनको एक-दूसरे से प्रतियोगिता करने के लिए मजबूर किया जाता है। इसके परिणामस्वरूप समाज और शासन में सन्तुलन स्थापित हो जाता है और यह सन्तुलनकर्ता प्रवृत्ति (Countervailing Tendency) समाज को उस स्थिति से बचाती है जिसमें कि वह व्यक्तिगत समुदाय ही सारी शक्ति को हथिया लेते हैं।

(6) व्यक्ति और सरकार के मध्य संचार के साधन—दबाव समूह लोकतान्त्रिक राज्य-व्यवस्था में व्यक्तिगत हितों का राष्ट्रीय हितों के साथ सामंजस्य स्थापित करते हैं। ये समूह नागरिक और सरकार के बीच संचार साधन का कार्य करते हैं। रॉड्री के अनुसार, “निर्वाचित नेता दबाव समूहों के माध्यम से अपने निर्वाचकों की इच्छा-आकांक्षाओं का पता लगा लेते हैं। अतः इन्हें गैर-सरकारी संचार सूत्र कहा जा सकता है।”

(7) विधानमण्डल के पीछे विधानमण्डल का कार्य—दबाव समूह विधि-निर्माण में विधायकों की सहायता करते हैं। अपनी विशेषता तथा ज्ञानगुत्ता के कारण ये विधि-निर्माता समितियों के सदस्यों को आवश्यक परामर्श देते हैं। इनका परामर्श और सहायता दोनों ही इतनी उपयोगी होती है कि इन्हें विधानमण्डल के पीछे का विधानमण्डल कहा जाने लगा है।

वस्तुतः दबाव समूह लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था का दूसरा नाम है। निरंकुश तन्त्र में भी इनका अभाव नहीं होता। भारत में दबाव समूहों के उद्भव के प्रमुख कारण हैं—लोक कल्याणकारी राज्य का सिद्धान्त, आर्थिक क्षेत्र में सरकारी हस्तक्षेप की नीतियाँ और व्यक्तिवाद से समाजवाद की तरफ बढ़ता हुआ झुकाव।

दबाव समूह एवं राजनीतिक दल

(PRESSURE GROUPS AND POLITICAL PARTIES)

भारत की राज-व्यवस्था में राजनीतिक दलों एवं दबाव समूहों में अन्तर करना एक कठिन कार्य है। हमारा देश म बहुदलीय प्रणाली विकसित हुई है तथा दलों की संख्या इतनी अधिक है

कि वे गुटीय राजनीति के उपकरण बन जाते हैं। फिर भी राजनीतिक दलों और दबाव समूहों में आधारभूत अन्तर है—राजनीतिक दल निर्वाचनों में भाग लेते हैं जबकि दबाव समूह निर्वाचनों में अपने प्रत्याशी खड़ा नहीं करते, राजनीतिक दलों के विस्तृत उद्देश्य तथा कार्यक्रम होते हैं जबकि दबाव समूहों के संकुचित लक्ष्य होते हैं। राजनीतिक दल विधानमण्डलों में कार्य करते हैं जबकि दबाव समूह विधानमण्डलों के बाहर कार्य करते हैं।

प्रो. हरमन फाइनर का कथन है कि “जहाँ सिद्धान्त और संगठन में राजनीतिक दल कमजोर होंगे वहाँ दबाव समूह पनपेंगे जहाँ दबाव समूह शक्तिशाली होंगे वहाँ राजनीतिक दल कमजोर होंगे और जहाँ राजनीतिक दल शक्तिशाली होंगे वहाँ दबाव समूह दबा दिये जायेंगे।”¹ परन्तु राजनीतिक दलों की सुदृढ़ता और कमजोरी का सम्बन्ध दबाव समूहों की शक्ति और दुर्बलता से नहीं जोड़ा सकता है। उदाहरणार्थ, ब्रिटेन में संगठन और अनुशासन की दृष्टि से राजनीतिक दल काफी मजबूत हैं किन्तु दबाव समूह भी किसी प्रकार दुर्बल नहीं हैं। भारत और फ्रांस में संगठन और सिद्धान्त की दृष्टि से राजनीतिक दल कमजोर हैं किन्तु दबाव समूहों को भी ‘किंग मेकर्स’ के रूप में मान्यता प्राप्त हो गयी है। भारत में तो राजनीतिक दल विभिन्न दबाव गुटों के ही संयुक्त गठजोड़ (Coalitions) हैं जो दल के भीतर दलीय दृष्टिकोणों को प्रभावित करते रहते हैं। अल्मोण्ड तथा पावेल लिखते हैं, “भारत तथा मैक्सिको जैसे देशों में जहाँ एक ही दल राज्य-व्यवस्था को चलाता है वहाँ यह दल विभिन्न हितों की अभिव्यक्ति का साधन बन जाता है।”²

भारतीय राज-व्यवस्था में कांग्रेस दल प्रारम्भ से ही विभिन्न हितों की अभिव्यक्ति का प्रभावशाली संगठन रहा है। स्वाधीनता आन्दोलन के दौरान इस दल ने विभिन्न हितों और स्वार्थों में गठजोड़ स्थापित करते हुए अंग्रेजों की नीतियों को प्रभावित करने का प्रयास किया। स्वाधीनता के बाद यह दल राष्ट्रीय आन्दोलन के स्थान पर एक आधुनिक राजनीतिक दल के रूप में क्रियाशील हो गया। कांग्रेस में कई विचारधाराओं, जाति तथा समुदायों के लोग सम्मिलित हुए और पुनः इसकी स्थिति पूर्व की भाँति विभिन्न हितों का सामंजस्य करने वाली संस्था के रूप में उभरी। दूसरे दलों की भी न्यूनाधिक यही स्थिति रही है और कोई भी दल जाति, सम्प्रदाय प्रदेश आदि के हितों से मुक्त नहीं है। सभी प्रकार के लोग सभी दलों के सदस्य बने हैं और यही कारण है कि एक दल का चुनाव घोषणा-पत्र दूसरे दल के घोषणा-पत्र से लगभग मिलता-जुलता है। अल्मोण्ड तथा कोलमेन का यह विश्वास है कि भारत में तीन कारणों से राजनीतिक दलों द्वारा हित समूहों की स्पष्ट और तीव्र अभिव्यक्ति नहीं हो पाती—प्रथम, भारत में दलीय व्यवस्था-निर्माण की प्रक्रिया में है, द्वितीय, दल, विधायिका तथा नौकरशाही ने सीमाएँ स्पष्ट नहीं हैं तथा अधिकांश कार्य नौकरशाही द्वारा किया जाता है, तृतीय, राजनीतिक दल संगठन और सिद्धान्त में कमजोर हैं।

दबाव समूहों के तरीके (PRESSURE GROUP TECHNIQUES)

दबाव समूह अपने स्वार्थों की पूर्ति के लिए उपयुक्त साधन या तरीके अपनाते हैं। प्राचीन समय में उनके साधनों को बुरी नजर से तथा घृणा से देखा जाता था, किन्तु आज इन्हें बुरा नहीं माना जाता। दबाव समूह द्वारा अपनाये जाने वाले साधक इस प्रकार हैं :

(1) प्रचार व प्रसार के साधन—अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए, जनता में अपने पक्ष में सद्भावना का निर्माण करने के लिए और उद्देश्य प्राप्ति में सहायक सिद्ध होने वालों के

¹ Herman Finer . *Government of Great European Powers*, 1956, p 341

² Almond and Powell . *Comparative Politics*, 1972, p. 85.

दृष्टिकोण को अपने पक्ष में करने के लिए ये विभिन्न दबाव समूह अथवा वर्गीय या आर्थिक हितों के प्रभावशाली संगठन प्रेस, रेडियो, टेलीविजन और सार्वजनिक सम्बन्धों के विशेषज्ञों की सेवाओं का उपयोग व प्रयोग करते हैं।

(2) **आँकड़े प्रकाशित करना**—नीति-निर्माताओं के समक्ष अपने पक्ष को प्रभावशाली ढंग से प्रस्तुत करने के लिए दबाव समूह आँकड़े प्रकाशित करते हैं, ताकि अपनी बात को पूरा करवा सकें।

(3) **गोष्ठियाँ आयोजित करना**—आजकल दबाव समूह विचार-विमर्श तथा वाद-विवाद के लिए गोष्ठियाँ, सेमिनार तथा भाषणमालाएँ एवं वार्ताएँ आयोजित करते हैं। इन गोष्ठियों में विधायिका तथा प्रशासिका के प्रमुख अधिकारियों को आमन्त्रित करते हैं और उन्हें अपने मत से प्रभावित करने का प्रयास करते हैं।

(4) **संसद की लाँबियों में सक्रिय रहना**—दबाव समूह अपने एजेण्टों के माध्यम से संसद के सभाकक्षों में जाकर सदस्यों को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं। व्यावसायिक संगठन संसद की लाँबियों में संसद सदस्यों को प्रभावित करने के लिए चतुर वकीलों या एजेण्टों को नियुक्त करते हैं, जो अपने स्वार्थों की पूर्ति हेतु कठोर परिश्रम करते हैं। लाँबी क्षेत्र के एजेण्ट अपने ध्यायसंगत अधिकारों की रक्षा हेतु खुले उपायों का भी सहारा लेते हैं। विधायकों के साथ सम्पर्क स्थापित करते हैं, उनकी गतिविधियों पर निगरानी रखते हैं और विचारधारा को बदलने का प्रयास करते हैं।

(5) **रिखत, बेईमानी तथा अन्य उपाय**—अपने ध्येय की रक्षा के लिए दबाव समूह रिखत व धूस देने से नहीं कतराते। बेईमानी के तरीकों का भी यथासम्भव प्रयोग करते हैं तथा विरुद्ध हितों को अपने स्वार्थ सिद्धि के लिए बदनाम करवा देते हैं। कहीं-कहीं पर तो आवश्यकतानुसार सुरा और सुन्दरी का भी प्रयोग करते हैं। प्रत्येक देश की राजधानी में दबाव समूहों के प्रतिनिधि सक्रिय रूप से क्रियाशील रहते हैं। व्यावसायिक दबाव समूह धन खर्च कर अपने साध्यों की प्राप्ति में लगे रहते हैं। आधुनिक उपायों के प्रयोग में व्यावसायिक दबाव समूह अन्य दबाव समूहों से सदैव आगे रहते हैं।

(6) **लाँबीइंग**—लाँबीइंग में अभिप्राय है 'सरकार को प्रभावित करना'। यह एक राजनीतिक उपाय है। लाँबीस्ट का कार्य करने वाले व्यक्ति दबाव समूह और सरकार के बीच मध्यस्थ होते हैं। ये लाँबीस्ट तीन प्रकार के कार्य करते हैं—सूचनाएँ प्रसारित करते हैं, नियोजनकर्ता के हितों की रक्षा करते हैं तथा विधियों के राजनीतिक प्रभावों को स्पष्ट करते हैं। लाँबीस्ट के माध्यम से दबाव समूह विधि निर्माताओं को प्रभावित करते हैं और वांछित लक्ष्यों की प्राप्ति करते हैं।

(7) **संसद-सदस्यों के मनोनयन में रुचि**—दबाव समूह ऐसे व्यक्तियों को चुनावों में दलीय प्रत्याशी मनोनीत करवाने में मदद देते हैं जो आगे चलकर संसद में उनके हितों की अभिवृद्धि में सहायक हों। ऐसा कहा जाता है कि लोकतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था में संसद-सदस्य दबाव समूहों की जेब में होते हैं। चुनावों में संसद-सदस्यों को पैसा चाहिए और पैसा दबाव समूह उपलब्ध कराते हैं। वे पैसों की खोज में दबाव समूहों के पास जाते हैं और बदले में उन्हें दबाव समूहों की माँग का समर्थन करना पड़ता है।

(8) **प्रदर्शन**—कभी-कभी दबाव समूह उग्र आन्दोलनात्मक तथा प्रदर्शनकारी साधनों का भी प्रयोग करते हैं। प्रायः प्रदर्शनकारी दबाव समूहों द्वारा ही ऐसे साधनों का अधिक प्रयोग किया जाता है। आजकल तो दूसरे अन्य दबाव गुट भी हड़ताल, जुलूस, रैली आदि साधनों का आमतौर से प्रयोग करने में लगे हैं।

ओडिगार्ड के अनुसार दबाव समूह सामान्यतया तीन प्रकार से क्रियाशील रहते हैं—प्रथम, दबाव समूह चुनावों के समय सक्रिय रहते हैं, द्वितीय, वे विधानाग पर अपना ध्यान केन्द्रित करते हैं और लॉबीइंग कार्य करते हैं और तृतीय, प्रसार माध्यमों से लोकमत को अपने पक्ष में करने की चेष्टा करते हैं।¹ वस्तुतः दबाव समूहों के तरीके और उपाय सरकार के क्रियाकलापों के स्वरूप पर निर्भर करते हैं। यदि सरकार कम से कम आर्थिक कार्यों का सम्पादन करती है तो दबाव समूह सुपुप्त रहेंगे और यदि सरकार अधिक से अधिक आर्थिक कार्य करती है, राज्य का स्वरूप सकारात्मक है तो दबाव समूह अधिक-से-अधिक सक्रिय रहेंगे।

भारतीय राजनीति में दबाव समूह

(PRESSURE GROUPS IN INDIAN POLITICS)

एशिया की राजनीति के तीन अध्येताओं (काहिन, पे. पार्क एव टिकर) का यह निष्कर्ष भारत पर भी लागू होता है कि “पश्चिमी देशों की राजनीतिक प्रक्रिया में हित समूहों की स्पष्ट अभिव्यक्ति हुई है जबकि गैर-पश्चिमी देशों में ऐसा नहीं हुआ है।”² भारत में अमरीकी तुलना में दबाव समूह विकसित नहीं हो पाये हैं यद्यपि कतिपय व्यावसायिक संगठन दबाव समूहों के रूप में सक्रिय अवश्य हैं। किन्तु, अन्य समुदायों के दबाव समूह मध्यवर्गीय नेतृत्व के कारण सक्रिय रूप में राजनीतिक प्रक्रिया में निर्णयों को आधुनिक ढंग से प्रभावित नहीं कर पा रहे हैं। आर्थिक विपन्नता के कारण दबाव समूहों की माँग तथा शासकीय सामर्थ्य के मध्य एक बड़ा अन्तर भारत में दर्शनीय है। सार्वजनिक वयस्क मताधिकार के चलन, राजनीतिक अधिकारों की वृद्धि, जनता को प्राप्त विशेषाधिकारों एवं आर्थिक और सामाजिक क्षेत्रों में नियोजित कार्यक्रमों के विस्तार के कारण भारत की राजनीतिक संरचना में संगठित दबाव व हित समूहों का विस्तार होता जा रहा है।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि—स्वाधीनता में पूर्व भी अनेक हित समूह भारतीय राजनीति में क्रियाशील रहे हैं। ब्रह्म समाज, धर्मसभा, तरुण बंगाल ग्रुप, सत्यशोधक समाज, ब्रिटिश इण्डियन एसोसिएशन इत्यादि हित समूह समाज-सुधार के रूप में कार्यरत थे। सन् 1885 में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस तथा 1906 में मुस्लिम लीग की स्थापना हुई। आमण्ड तथा कोलमेन का मत है कि दक्षिण एशिया के प्रारम्भिक आधुनिक समुदाय यथार्थ में हित समूह ही थे न कि राजनीतिक दल। कांग्रेस, मुस्लिम लीग इत्यादि का ध्येय तो मात्र मध्यम वर्ग के हितों की ही अभिवृद्धि करना था और इसलिए इन्हें प्रारम्भिक हित समूह कहा जा सकता है।³ जैसा कि एक इतिहासकार ने लिखा है, इनका ध्येय प्रचलित वैधानिक व्यवस्था के अन्तर्गत शासन को प्रभावित करना मात्र ही था।⁴ बाद में कांग्रेस एक राष्ट्रीय आन्दोलन में परिवर्तित हो गयी। हित समूह से राष्ट्रीय आन्दोलन में परिवर्तन की इस घटना ने भारतीय राजनीति में उदित होने वाले दबाव समूह के स्वरूप और ढाँचे को अत्यधिक प्रभावित किया है। कांग्रेस को एक जन-आन्दोलन के रूप में संगठित करने के ध्येय से हमारे राष्ट्रीय नेताओं ने कृषक सघों, श्रमिक सघों, छात्र समुदायों आदि का निर्माण किया। अतः यह कहना उचित होगा कि स्वाधीनता से पूर्व भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस एक ऐसा संगठन था जिससे भ्रांति-भ्रांति के हित समुदाय संगठित होकर अपने हितों की अभिवृद्धि करते थे। मुस्लिम समाज के हितों की अभिवृद्धि के लिए मुस्लिम लीग भी इस काल में काफी सक्रिय रही है। मुस्लिम लीग के प्रभाव को सन्तुलित करने के लिए ही हिन्दू महासभा की स्थापना की गयी थी।

¹ Odegard *American Government*, 1961, p. 156

² Kahin, Pyc, Park. *Comparative Politics of Non-Western Countries*, *American Pol. Sc. Review*, Dec. 1950 pp. 10-26

³ Almond and Coleman *The Politics of the Developing Areas*, 1970, p. 185.

⁴ Moreland and Chatterjee : *A Short History of India*, London, 1853, p. 427.

दबाव समूहों के प्रकार (KINDS OF PRESSURE GROUPS)

भारत में कई प्रकार के दबाव हैं। ये समूह देश की सामाजिक संरचना का प्रति-निधित्व करते हैं। प्रो. मोरिस जोन्स के निष्कर्षों के अनुसार, “यदि भारतीय शासन-व्यवस्था को सांगोपांग समझना है तो गैर-सरकारी एवं अज्ञात संगठनों की गतिविधियों का अध्ययन करना उपयोगी एवं अपरिहार्य है।” मोरिस जोन्स ने अपनी रचना ‘दि गवर्नमेंट एण्ड पॉलिटिक्स ऑफ इण्डिया’ में भारतीय राज-व्यवस्था की तीन भाषाएँ या प्रतिरूप व्यक्त किये हैं। प्रथम और तृतीय भाषा का सम्बन्ध दबाव समूहों में ही है। वे द्वितीय भाषा का प्रतिरूप ‘आधुनिक’ को प्रथम तथा तृतीय प्रतिरूप ‘परम्परावादी’ एवं ‘सन्तो’ की भाषा से प्रभावित मानते हैं।¹

भारत में क्रियाशील दबाव समूहों को अल्मोन्ड तथा पावेल ‘मॉडल’ के आधार पर चार समूहों में विभाजित किया जा सकता है ²

- (1) संस्थानात्मक दबाव समूह (Institutional Pressure Groups),
- (2) समुदायात्मक दबाव समूह (Associational Pressure Groups),
- (3) असमुदायात्मक दबाव समूह (Non-associational Pressure Groups),
- (4) प्रदर्शनात्मक दबाव समूह (Anomic Pressure Groups)।

भारत में दबाव समूह

संस्थानात्मक दबाव समूह	समुदायात्मक दबाव समूह	असमुदायात्मक दबाव समूह	प्रदर्शनात्मक दबाव समूह
1 कांग्रेस कार्य समिति	1 श्रमिक संघ	1 साम्प्रदायिक तथा धार्मिक समुदाय	1 सिख स्टूडेंट फेडरेशन
2 कांग्रेस संसदीय बोर्ड	2 व्यावसायिक संघ	2 जातिगत समुदाय	2 नक्सलवादी
3 मुख्यमन्त्री क्लब	3 कृषक समुदाय	3 भाषागत समुदाय	3 नवनिर्माण समिति
4 केन्द्रीय चुनाव समिति	4 छात्र समुदाय	4 गांधीवादी संघ	4 सर्वोदय तथा तरुण सेना
5 नौकरशाही	5 कर्मचारी संघ	5 युवा तर्क	5 गण संग्राम परिषद
6 सेना	6 साम्प्रदायिक संघ	6 सिन्डिकेट	6 अखिल असम संघ

(1) भारतीय राजनीति में संस्थानात्मक दबाव समूह (The Institutional Pressure Groups in Indian Politics)—संस्थानात्मक दबाव समूह राजनीतिक दलों, विधानमण्डलों,

¹ Morris Jones *The Government and Politics of India*, 1967, p. 52.

² G A Almond and G B Powell *Comparative Politics* 1966, pp. 75-77.

अन्य विद्वानों ने दबाव समूहों को अलग-अलग प्रकार से विभाजित अवश्य किया है, किन्तु उनके विभाजन का कोई सैद्धान्तिक आधार नहीं है। उदाहरणार्थ डॉ. एच. एस. फर्र्याल ने चार प्रकार के दबाव समूह माने हैं—विशेष हित समूह, साम्प्रदायिक तथा धार्मिक हित समूह, जाति भाषा और प्रादेशिक हित समूह एवं गांधी विचारधारा पर आधारित हित समूह—डॉ. एच. एस. फर्र्याल, *दि ऑपोजिशन इन इण्डियन पोलिटियामेण्ट*, 1971, पृ. 228-29। प्रो. एम. जी. गुप्ता ने भी ऐसे ही चार प्रकार के दबाव समूहों का वर्णन अपने ग्रन्थ ‘एस्पेक्ट्स ऑफ इण्डियन कॉन्स्टीट्यूशन’ में किया है। हेन्सन तथा डगलस ने भारत में दो प्रकार के दबाव समूह माने हैं—आधुनिक और परम्परावादी दबाव समूह—हेन्सन तथा डगलस *इण्डियन डेमोक्रेसी, विकास*, 1972, पृ. 80-90।

सेना, नौकरशाही इत्यादि में सक्रिय रहते हैं। इनके औपचारिक संगठन होते हैं, ये स्वायत्त रूप में क्रियाशील रहते हैं अथवा विभिन्न संस्थाओं की छत्रछाया में पोषित होते हैं, ये अपने हितों की अभिव्यक्ति करने के साथ-साथ अन्य सामाजिक समुदायों के हितों का भी प्रतिनिधित्व करते हैं। भारत जैसे विकासोन्मुख देश में कई कारणों से संस्थानात्मक दबाव समूह अत्यधिक प्रभावशाली शक्ति के रूप में कार्यरत रहते हैं। इनके अत्यधिक शक्तिशाली होने के कई कारण हैं—प्रथम, इनके पास संगठन का सुदृढ़ आधार होता है; द्वितीय, समुदायात्मक दबाव समूह न तो प्रभावशाली होते हैं और न उनकी अधिक संख्या होती है, तृतीय, संस्थानात्मक दबाव समूह निर्णय प्रक्रिया के अभिन्न अंग होते हैं, और चतुर्थ, ये समाज के अन्य हितों का भी प्रतिनिधित्व करते हैं।

भारतीय राजनीति में इस स्वरूप के संस्थानात्मक चुनाव समूहों में कांग्रेस कार्य समिति, कांग्रेस संसदीय बोर्ड, मुख्यमंत्री क्लब, केन्द्रीय चुनाव समिति नौकरशाही तथा सेना को लिया जा सकता है।¹

कांग्रेस न केवल भारत का प्रमुख राजनीतिक दल है अपितु भारतीय सरकार का नेतृत्व भी लम्बे समय तक इस दल के हाथ में रहा है। भारत की राजनीति कांग्रेस के इर्द-गिर्द घूमती है और कांग्रेस कार्य समिति कांग्रेस का 'हार्डकमान' है। राष्ट्रीय आन्दोलन के युग में 'हार्डकमान' की स्थिति बेताज के सम्राट की सी थी। कांग्रेस के अनेक महत्वपूर्ण निर्णय 'हार्डकमान' याने कार्यसमिति द्वारा ही लिये गये तथा उनका क्रियान्वयन भी बड़ी तत्परता से हुआ। स्वाधीनता के बाद वह दलीय 'हार्डकमान' हमारी राजनीतिक धुरी का केन्द्र बिन्दु बन गया जिसके चारों ओर सरकार, संसद एवं मन्त्रिगण चक्कर लगाने लगे। यदि 'हार्डकमान' को स्वातन्त्र्योत्तर भारत का 'किंग मेकम' कहा जाये तो कोई अतिशयोक्ति नहीं होगी। इसी भाँति श्री जवाहरलाल नेहरू के दिवंगत होने के पश्चात् श्री लालबहादुर शास्त्री और श्रीमती इन्दिरा गाँधी को प्रधानमंत्री पद पर आरुढ़ कराने में कार्य समिति की सक्रिय भूमिका रही है। कांग्रेस दल के अध्यक्ष पद पर कामराज का चयन कार्य समिति के फैसले से ही हुआ। गेहूँ के राष्ट्रीयकरण का महत्वपूर्ण निर्णय कार्य समिति के ही सुझाव से लिया गया। एक संस्थानात्मक दबाव समूह के रूप में कार्य समिति ने देश की राजनीति और सरकारी निर्णयों को लगातार प्रभावित करके अत्यन्त प्रभावी भूमिका का निर्वाह किया।

कांग्रेस संसदीय बोर्ड भी प्रभावशाली दबाव समूह रहा है। संसदीय बोर्ड का अपना पृथक् कार्यालय तथा संगठन है। कांग्रेस दल के महत्वपूर्ण नेता बोर्ड में सदस्य होते हैं। प्रारम्भ में कार्य-समिति की तुलना में संसदीय बोर्ड अत्यन्त प्रभावहीन संस्था थी। किन्तु धीरे-धीरे स्वातन्त्र्योत्तर राजनीति में बोर्ड ने अपनी शक्तियों में अप्रतिम वृद्धि कर ली। सन् 1957 में संसदीय बोर्ड ने नेहरू की उपेक्षा करते हुए डॉ. राधाकृष्णन् के स्थान पर डॉ. राजेन्द्र प्रसाद को राष्ट्रपति पद का प्रत्याशी घोषित किया।² नवम्बर 1962 में बोर्ड ने नेहरू की इच्छा के खिलाफ कृष्णामेनन को रक्षामन्त्री पद से त्यागपत्र देने के लिए बाध्य किया।³ सन् 1964 में शास्त्री के प्रधानमंत्री बनने का मुख्य कारण यही था कि उन्हें बोर्ड के 80 प्रतिशत सदस्यों का समर्थन प्राप्त था।⁴ अगस्त 1969 में सजीव रेड्डी को संसदीय बोर्ड ने ही राष्ट्रपति पद का दलीय प्रत्याशी घोषित किया जबकि श्रीमती गाँधी ऐसा कदापि नहीं चाहती थी।⁵ इस प्रकार भारतीय राज-व्यवस्था में

¹ Michael Brecher *Succession in India*, 1966, pp 167-68

² Rao, R P *The Congress Splits*, 1971, p. 98

³ Brecher *Succession in India*, p 46

⁴ Nayar Kuldip *Between the Lines*, p 30

⁵ Rao R P, *Ibid*, pp 98-99

मंसदीय बोर्ड एक प्रभावशाली गंस्थानात्मक दबाव समूह है। प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रियों को अपने निर्णयों के लिए बोर्ड का समर्थन प्राप्त करना आवश्यक है, अन्यथा कभी-कभी उनकी आशाओं पर तुपागपात भी हो सकता है।

राजनीतिक निर्णय-प्रक्रिया के मुख्यमन्त्रियों की भूमिका भी दबाव गुट के ही गुरुय रही है। दलगत और शक्तिशाली मुख्यमन्त्री केन्द्रीय स्तर पर दल तथा सरकार के निर्णयों को लगातार प्रभावित करते रहे हैं। गैर-कांग्रेसी मुख्यमन्त्री तो चतुर्थ आम चुनाव के पश्चात् आपस में मिल-जुलकर केन्द्रीय सरकार को प्रभावित करने थे। अपने राज्यों के हितों की सुरक्षा के लिए आजकल सभी राज्य नयी दिल्ली में उच्च स्तर के अधिकारियों की नियुक्ति करते हैं जिन्हें 'राज्य नाँवी' कहना अनुचित नहीं होगा। नेहरू के उत्तराधिकारी के चयन में दस राज्यों के मुख्यमन्त्रियों की संगठित भूमिका रही और 15 जनवरी, 1966 को अनेक मुख्यमन्त्रियों ने शास्त्री के उत्तराधिकारी के चयन में श्रीमती गाँधी का खुलकर समर्थन किया।¹ राज्यों के प्रभावकारी दबाव के कारण ही केन्द्रीय सरकार जोत की सीमा कम नहीं कर सकी, कृषि पर आय-कर नहीं लगा सकी। सन् 1972-73 में तो ऐसे राज्यों के मुख्यमन्त्रियों ने 'मन्त्रिमण्डल की राजनीतिक समिति' को अवश्य प्रभावित किया था, जहाँ गेहूँ का उत्पादन अधिक होता है वहाँ गेहूँ की कीमतों को कम करना राजनीतिक दृष्टि में विवेकसम्मत कार्य नहीं होगा।² अपने-अपने राज्यों में मार्वांजनिक उद्योगों की स्थापना के लिए आज भी राज्य केन्द्रीय सरकार पर दबाव डालने में नहीं चूकते। यदि केन्द्र में कमजोर नेतृत्व है तो राज्यों का दबाव सफल हो जाता है और मुदृढ़ राजनीतिक नेतृत्व है तो राज्यों का प्रभाव उतना शक्तिशाली नहीं होता।

कांग्रेस दल की केन्द्रीय चुनाव समिति भी निर्णय-प्रक्रिया को प्रभावित करती है। जन-निर्वाचनों में प्रत्याशियों के चयन का भार चुनाव समिति पर ही डाला जाता है और चुनाव समिति हजारों ऐसे प्रत्याशियों का साक्षात्कार करती है जो दलीय टिकट पाने के इच्छुक होते हैं। शास्त्री और मोरारजी ने चुनाव समिति में सक्रिय रूप से कार्य किया था। सिण्डीकेट ने शास्त्री का इसलिए प्रधानमन्त्री चुनाव में पक्ष लिया था कि उन्होंने चुनाव समिति में कार्य करते हुए सिण्डीकेट समर्थक लोगों की मदद की थी।³

नौकरशाही भी संगठित होकर राज्य-व्यवस्था में क्रियाशील है। उच्च सेवा में कार्यरत अधिकारियों के अपने सघ हैं जो उनके हितों की सुरक्षा करते हैं। भारतीय नागरिक सेवा तथा भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों का ऐसा ही एक संघ है जिसे 'भारतीय नागरिक तथा प्रशासनिक सेवा संघ' कहा जाता है। यह अखिल भारतीय संघ है जिसकी शाखाएँ राज्यों की राजधानियों में भी हैं। राज्यों की राजधानियों में सघ कितना शक्तिशाली है इसकी पुष्टि एक उदाहरण से की जा सकती है। एक बार मध्य प्रदेश के मुख्यमन्त्री ने एक कनिष्ठ मन्त्री के कहने पर आई. ए. एस. के कमिश्नर-पद पर कार्यरत अधिकारी को निलम्बित कर दिया था। शीघ्र ही सचिवालय में आई. ए. एस. अधिकारियों की बैठक होती है और यह निश्चय किया जाता है कि मुख्यमन्त्री को इस मामले में अपना निर्णय बदलने के लिए तैयार किया जायगा। अन्ततोगत्वा मुख्यमन्त्री को अपना पूर्व निर्णय बदलना पड़ा।⁴ ऐसा माना जाता है कि नेहरू के पश्चात् निर्णय प्रक्रिया में नौकरशाही का प्रभाव लगातार बढ़ा है। शास्त्री जी के युग में शक्तिशाली प्रधानमन्त्री सचिवालय का गठन किया गया जो देश की राजनीतिक-प्रशासकीय धुरी बन

¹ Rao R. P. *Ibid*, p. 32.

² Kochanek Stanley *Business and Politics in India*, 1974, p. 69.

³ Nayar Kuldip *Between the Lines*, p. 18.

⁴ *The Times of India*, 8 Feb, 1974, p. 1

गया।¹ वरिष्ठ आई. सी. एम. अधिकारियों का प्रभाव बढ़ा। अपने प्रभाव के कारण ही इन अधिकारियों ने अपने वेतन में वृद्धि करवा ली। आज भी 'प्रधानमन्त्री सचिवालय' की छाप समस्त विभागों के निर्णयों पर झलकती है। प्रो. सी. पी. भाम्भरी का मत है कि "यदि राजनीतिक नेतृत्व कमजोर होता है तो नौकरशाही के दबाव में वृद्धि हो जाती है।"² जे. डी. सेठी लिखते हैं कि "भारत में नौकरशाही ने स्वायत्त राजनीतिक शक्ति में अप्रतिम वृद्धि कर ली है।"³

नवोदित राष्ट्रो की राजनीति में सेना भी दबाव समूह के रूप में विशद् भूमिका अदा कर रही है। क्या भारतीय राजनीति में सेना को एक दबाव गुट कहा जा सकता है? वस्तुतः सेना ने भारतीय राजनीति के निर्णयों को प्रभावित करने में कोई भूमिका अदा नहीं की है। सेना पर नागरिक नियन्त्रण रहा है और अपनी मार्गों के समर्थन में भी सैनिक गुट सक्रिय नहीं हो पाये हैं। सन् 1962 में चीनियों को नेफा से भगाने का निर्णय राजनीतिक स्तर पर ही लिया गया था न कि सैनिक स्तर पर।⁴ सन् 1965 के युद्ध में सेना ने नागरिक अधिकारियों के ही आदेश पर काम किया और 1971 के युद्ध में भी सेना की स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं आया। जनरल भानेकशा को फील्ड मार्शल बना देने से सेना की स्थिति नहीं बदली। 1966 और 1969 में राजनीतिक उत्तराधिकार के प्रश्न पर भी सेना की कोई भूमिका नहीं रही।⁵ जहाँ गैर-पश्चिमी देशों की राजनीति में सेना का प्रभाव दबाव गुट के रूप में निर्णायक होता जा रहा है वहाँ भारत की राज-व्यवस्था की यह विशेषता है कि फौज राजनीतिक प्रश्नों पर चुप ही रहती है। केन्द्र में मशक्त राजनीतिक नेतृत्व के कारण निकट भविष्य में फौज की शैली में परिवर्तन की कोई गुंजाइश नहीं है।

मार्च 1977 के चुनावों से पूर्व जनता पार्टी का निर्माण भारतीय राजनीति में एक अभूत-पूर्व घटना है। चार-पाँच राजनीतिक दलों के सम्मिलन से कांग्रेस के विकल्प के रूप में जनता पार्टी का निर्माण हुआ। केन्द्र और अधिकांश राज्यों में 1977 से फरवरी 1980 तक जनता पार्टी की सरकार सत्तारूढ़ रही। इस कालावधि में पार्टी और सरकार के मंच पर जनता पार्टी के घटक दलों की दबाव गुटों के स्वरूप वाली भूमिका उल्लेखनीय है। मोरारजी का मन्त्रिमण्डल इस आधार पर बना कि सभी गुटों की उनकी शक्ति के अनुमान में प्रतिनिधित्व मिल जाये। 44 सदस्यों वाले केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में भाग्यद घटक के 12, जनसंघ 11, संगठन कांग्रेस 10, समाजवादी 4, काकाडे 3, अकाली दल 2, चन्द्रशेखर गुट के 2 मन्त्री थे। प्रधानमन्त्री पद प्राप्त करने के लिए चरणसिंह और मोरारजी का संघर्ष अपने-अपने घटकों का संघर्ष था। शक्ति प्रदर्शन के लिए चरणसिंह ने 'किसान रैली' का आयोजन किया और किसान लाँबी संगठित की। जनसंघ घटक की शक्ति का आधार राष्ट्रीय स्वयं सेवक सघ माना जाता था। जनता पार्टी की असफलता का मुख्य कारण यही है कि वह और उसका नेतृत्व विभिन्न गुटों में तालमेल (Consensus) स्थापित करने में असमर्थ रहे। भारतीय राजनीति में वही दल सत्ता में रह सकता है जो अपने संस्थानात्मक प्रतिस्पर्द्धी गुटों में सामंजस्य बनाकर चल सके।⁶

हाल ही में केन्द्र में सत्तारूढ़ राष्ट्रीय मोर्चे की सरकार भी विभिन्न गुटों का तालमेल है

¹ Bhambari C. P. . *Bureaucracy and Politics in India*, 1971, p. 217.

² *Ibid* , p 232

³ J D. Sethi : *India in Crisis*, 1974

⁴ Nayar Kuldip . *India, The Critical Years*, p 140

⁵ Brecher . *Succession in India*, p 169

⁶ Fadia : Babulal, *Pressure Group in Indian Politics* (Radiant Publishers, New Delhi, 1980) Chapter 8.

जिनमें आपसी प्रतिस्पर्धा शीघ्र ही उभरकर सामने आ सकती है। प्रधानमंत्री चयन में जनता दल के विभिन्न गुटों में स्पष्ट प्रतिस्पर्धा देखी गयी।¹

(2) भारतीय राजनीति में समुदायात्मक दबाव समूह (Associational Pressure Groups in Indian Politics)—समुदायात्मक दबाव समूह हितों की अभिव्यक्ति के विशेषीकृत सघ होते हैं। इनकी मुख्य विशेषता विशिष्ट हितों की पूर्ति करना होता है। ये अपने आधुनिक परिवेश में भारतीय राजनीति में सक्रिय हैं। इनमें प्रमुख हैं—व्यावसायिक संगठन, कृषक संगठन इत्यादि।

श्रमिक संगठन श्रमिकों के सघ हैं जो मामूहिक कार्यों द्वारा उनके हितों की रक्षा करते हैं। स्वाधीनता से पूर्व भी श्रमिक सघ कार्यरत थे और भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस के कई नेता श्रमिक सघों में सक्रिय रहे थे। राष्ट्रीय आन्दोलन ने श्रमिकों को अपने हितों की पूर्ति के लिए संगठित होने के लिए प्रोत्साहित किया। वर्तमान में मजदूर संघों का सम्बन्ध राजनीतिक दलों से जुड़ा हुआ है। प्रसोपा के नेतृत्व में हिन्दू मजदूर सभा, सोशलिस्ट पार्टी के नेतृत्व में हिन्दू मजदूर पंचायत, जनसघ के नेतृत्व में भारतीय मजदूर सघ, मार्क्सवादी साम्यवादी दल के नेतृत्व में यूनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस, कांग्रेस के नेतृत्व में इण्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस और साम्यवादी पार्टी के नेतृत्व में ऑल इण्डियन ट्रेड यूनियन कांग्रेस क्रियाशील हैं। सभी मजदूर सघों का ध्येय मजदूरों के आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक और सांस्कृतिक हितों की रक्षा करना है। मजदूर सघों ने सरकारी नीतियों को आंशिक रूप से ही प्रभावित किया है, वे तो राजनीतिक दलों की भुजाएँ मात्र हैं और उनका नेतृत्व भी राजनीतिज्ञों के हाथों में है न श्रमिक नेताओं के हाथों में।

व्यावसायिक हित समूहों में आधुनिक दबाव समूह के रूप में कार्य करने की सामर्थ्य सबसे अधिक है। व्यावसायिक सघ कई प्रकार के हैं जैसे उद्योग समूह, साम्प्रदायिक समूह, क्षेत्रीय समूह, अखिल भारतीय समुदाय तथा बड़े व्यावसायिक घराने। व्यावसायिक दबाव समूह संगठित और अधिकारिक रूप से साधन सम्पन्न हैं। इनके द्वारा अपनायी जाने वाली दबाव की आधुनिक तकनीकों को देखते हुए इनकी तुलना पश्चिमी देशों में पाये जाने वाले दबाव समूहों से की जा सकती है। इनके समाचार-पत्र और पत्रिकाएँ हैं, 'फोरम ऑफ फ्री एन्टरप्राइज' द्वारा अपने हितों का प्रचार करते हैं, राजनीतिक दलों को आर्थिक सहायता देते हैं, मन्त्रियों तथा विभागीय सचिवों में व्यक्तिगत सम्पर्क स्थापित करते हैं तथा ससद सदस्यों को अपने हितों से आगाह करते हैं। हमारी राजनीतिक प्रक्रिया में व्यावसायिक दबाव समूहों के प्रभाव का अनुमान डालमिया उद्योग समूह पर विवीन बोस जाँच रिपोर्ट के आधार पर सहज ही से लगाया जा सकता है। यह जाँच रिपोर्ट डालमिया जैन उद्योग-समूह की अनियमितताओं का विस्तृत प्रतिवेदन है। किन्तु उद्योग समूह के प्रतिनिधियों ने रिपोर्ट का विवरण ससद सदस्यों तक नहीं पहुँचाने दिया, समाचार-पत्रों में रिपोर्ट का प्रकाशन न हो सका और न ससद में ही उस पर विस्तृत विचार हुआ। रिपोर्ट दवा दी गयी और ससदीय पुस्तकालय में भी गायब कर दी गयी। यह उदाहरण दर्शाता है कि भारत में व्यावसायिक दबाव समूहों का सरकारी और ससदीय मशीनरी पर कितना प्रभाव होता है।

व्यावसायिक संगठनों में आजकल 'फेडरेशन ऑफ इण्डियन चैम्बर्स ऑफ कॉमर्स एण्ड इण्डस्ट्री' (FICCI) अत्यन्त आधुनिक और प्रभावशाली दबाव समूह माना जाता है। यह लगभग एक लाख से भी ज्यादा छोटी-बड़ी व्यावसायिक इकाइयों का प्रतिनिधित्व करता है।

¹ इण्डिया टुडे, 15 दिसम्बर 1989, पृ. 19.

विभिन्न तरीकों से फेडरेशन व्यावसायिक दृष्टिकोणों और मांगों को सरकार के सम्मुख रखता है। फेडरेशन को प्रतिवर्ष प्रधानमंत्री द्वारा उद्बोधित किया जाता है। अन्य मन्त्रीगण जैसे वित्तमंत्री और वाणिज्यमंत्री भी फेडरेशन की वार्षिक बैठकों में भाग लेते हैं। बड़े-बड़े अधिकारी और सचिव भी फेडरेशन की गोष्ठियों में भाग लेते हैं। फेडरेशन द्वारा की जा रही शोध का अत्यधिक आदर किया जाता है। सन् 1958 के बाद तो फेडरेशन ने 'लॉबी' कार्य हेतु संसदीय सम्बद्ध अधिकारी (Liasion officers) भी रखे हैं। ये अधिकारी संसद सदस्यों को फेडरेशन के दृष्टिकोणों से परिचित कराते हैं और आवश्यक आँकड़े देकर व्यावसायिक हितों की अभिवृद्धि करते हैं। नयी दिल्ली में 'दीवानचन्द संस्थान' का पुनर्संगठन करके फेडरेशन अप्रत्यक्ष रूप से भी लोकमत को प्रभावित करने का प्रयास करता है। अनेक विषयों पर इस संस्थान में गोष्ठियाँ आयोजित की जाती हैं जिसमें मन्त्रीगण, संसद-सदस्य, सचिवगण, विशेषज्ञ आदि भाग लेते हैं। विभिन्न अवसरों पर प्रस्ताव पारित करके फेडरेशन ने सरकार की नीतियों को प्रभावित करने का प्रयास किया है। यह बात सच है कि अनेक अविवादास्पद विधेयकों के निर्माण तथा सुधार में फेडरेशन ने सरकार को प्रभावित किया है किन्तु प्रमुख आर्थिक प्रश्नों, जैसे आर्थिक नियोजन, सार्वजनिक उद्यम नीति, बैंक राष्ट्रीयकरण आदि पर फेडरेशन का सरकार पर कोई प्रभाव नहीं पड़ा। सरकार की अनेक परामर्शात्मक समितियों में फेडरेशन के प्रतिनिधि भाग लेते हैं और आज फेडरेशन देश में संगठित दबाव समूह के रूप में प्रभावशाली भूमिका अदा कर रहा है।¹

कृषकों के हित समूह भी राजनीतिक दृष्टि में सक्रिय होते जा रहे हैं। सन् 1936 से ही 'अखिल भारतीय किसान सभा' (All India Kisan Sabha) एक हित समूह के रूप से सक्रिय रही है, किन्तु सभा पर साम्यवादी दल का नियन्त्रण रहा है। आज भी किसान सभा साम्यवादी दल की भुजा के रूप में कार्यरत है। अन्य दलों ने भी अपने-अपने कृषक संगठन बनाये हैं, जैसे समाजवादी दल की हिन्दू किसान पंचायत तथा वामपन्थी दलों की संयुक्त किसान सभा कभी-कभी सक्रिय हो जाती है। वस्तुतः भारत सरकार की कृषि-नीतियों को प्रभावित करने में किमान संघों की प्रभावशाली भूमिका नहीं रही है। फिर भी यह तो मानना पड़ेगा कि आज तक किसान लॉबी के प्रभाव के कारण ही सरकार कृषि पर आय-कर नहीं लगा पायी।² पंजाब, उत्तर प्रदेश व हरियाणा सरकार की नीतियों पर किसान लॉबी का प्रभाव रहा है। आजकल पंचायतों का राजनीतिक महत्त्व बढ़ता जा रहा है और पंचायतों पर किसानों का प्रभाव है अतः निकट भविष्य में कृषक लॉबी अत्यन्त शक्तिशाली हो सकती है।

मार्च 1977 के चुनावों के बाद केन्द्र में जनता पार्टी सरकार की स्थापना में किमान लॉबी का प्रभाव बढ़ने लगा। 'किसान सम्मेलन' और 'किमान रैली' के माध्यम में चौ. चरणसिंह ने किसानों को मजदूर संघों की भाँति संगठित करने का प्रयत्न किया। किसान लॉबी के ही कारण प्रधानमंत्री मोरारजी देसाई को चरणसिंह से समझौता करना पड़ा, उन्हें मन्त्रिमण्डल के उपप्रधानमंत्री पद पर पुनः शामिल करना पड़ा। वित्त मन्त्री के रूप में अपने बजट में चरणसिंह ने खाद, डीजल, कृषि उत्पादन आदि पर किसानों को कुछ रियायतें देने का भी प्रयत्न किया था। केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में उन्हें किसानों के हितों का संरक्षक समझा जाने लगा।

हाल ही में महेन्द्र सिंह टिकैत के नेतृत्व में किसानों के एक प्रभावशाली संगठन 'भारतीय

¹ " It has become the best organised interest groups in the country. It is the only group in India capable of sustained action and continuous day-to-day contact with both the Parliament and ranking heads of Governments "

—Kochanek, Stanley A : *Business and Politics in India*, 1974, p. 323.

² *Economic and Political Weekly*, 22 April, 1972, p. 826

किसान यूनियन' का उदय हुआ है। उत्तर प्रदेश में किसानों को संगठित करके उन्होंने उत्तर प्रदेश सरकार से टक्कर ली। 25 अक्टूबर 1988 से 31 अक्टूबर 1988 तक नई दिल्ली में इंडिया गेट में आगे बोट क्लब पर डेढ़-दो लाख किसानों को इकट्ठा करके भारतीय किसान यूनियन ने अपनी आर्थिक माँगों को रखने का नया मार्ग ढूँढा। इसी प्रकार महाराष्ट्र में शरद जोशी के 'शेतकारी मंगठन' ने भी किसान शक्ति को संगठित करने का प्रयास किया है। 14 जुलाई 1989 को दिल्ली में किसानों की एक अखिल भारतीय संस्था 'भारतीय किसान संघ' बनाने का प्रयत्न किया गया जिसके अध्यक्ष उत्तर प्रदेश के किसान नेता महेन्द्रसिंह टिकैत को बनाया गया। लेकिन 89 में ही 'भारतीय किसान संघ' के दो प्रमुख नेताओं—महेन्द्रसिंह टिकैत और शरद जोशी के बीच न केवल मतभेद बरन् सीधे टकराव की स्थिति ने जन्म ले लिया और किसानों का यह अखिल भारतीय संघ भनी-भाँति स्थापना के पूर्व ही टूट गया।

स्वतन्त्रता संग्राम में युवा वर्ग का सक्रिय सहयोग रहा और आज भी हमारे विद्यार्थी राजनीतिक दृष्टि से जागरूक हैं। विद्यार्थी संगठनों का सम्बन्ध विभिन्न राजनीतिक दलों से रहा है और राजनीतिक दलों ने विद्यार्थी संगठनों का दुरुपयोग किया है। विद्यार्थी समुदाय श्रमिक संघों के तौर-तरीके अपनाते हैं और कभी-कभी यह मान लेते हैं कि उनके हित शिक्षकों और विश्वविद्यालयों के अधिकारियों के हितों से टकराते हैं। 'विद्यार्थी परिपद' का सम्बन्ध जनसघ (भाजपा) से है तो 'स्टूडेंट फेडरेशन' का सम्बन्ध साम्यवादी दल से। कांग्रेस दल का अपना 'नेशनल यूनियन ऑफ स्टूडेंट्स संगठन' है। इन संघों को आर्थिक सहायता विभिन्न राजनीतिक दल ही करते हैं और कभी-कभी राजनीतिक दलों के आह्वान पर ये संगठन, हड़ताल, धेराव, बन्द आदि का सहारा भी लेते हैं।

सरकारी कर्मचारियों के भी अपने-अपने विशिष्ट मंगठन हैं। ये संगठन अपने हितों के संरक्षण के लिए तथा प्रशासन द्वारा अनावश्यक हस्तक्षेप की रोकथाम के लिए विभिन्न स्तरों पर कार्य करते हैं। इनमें 'ऑल इण्डिया रेनवे मैन एसोसियेशन', 'ऑल इण्डिया पोस्ट एण्ड टेलीग्राम वर्कर्स यूनियन', 'ऑल इण्डिया टीचर्स एसोसियेशन' आदि प्रमुख हैं। विगत वर्षों में कर्मचारियों के दबाव समूहों ने वेतन संगोर्धन तथा महँगाई भत्तों की जोरदार माँग रखी है। अपनी माँगों के समर्थन में यदाकदा ये समुदाय 'हड़तालें' और 'बन्द' भी आयोजित करते रहे हैं। वस्तुतः ये दबाव समूह सरकार की वेतन तथा अन्य सुविधाएँ प्रदान करने सम्बन्धी नीति को प्रभावित करते रहे हैं। राजस्थान, मध्य प्रदेश, गुजरात, उत्तर प्रदेश, बिहार आदि राज्यों में कर्मचारी संगठनों के दबाव में आकर ही इन राज्य सरकारों द्वारा अपने कर्मचारियों को चतुर्थ वेतन आयोग द्वारा अनुश्रुत वेतनमान देने पड़े जबकि उनकी आर्थिक हालत ठीक नहीं थी। इन समूहों के संगठनों को केन्द्रीय व राज्य सरकारों ने मान्यता प्रदान कर रखी है और सरकारें यदा-कदा इनके प्रतिनिधियों में चर्चा करती रहती हैं।

कई प्रकार के साम्प्रदायिक संगठन भी अपने संघों के माध्यम से विशिष्ट हितों की अभिवृद्धि में लगे रहते हैं। इन संघों में 'हिन्दू सभा', 'कायस्थ सभा', 'भारतीय ईसाइयों की अखिल भारतीय परिपद', 'पारसी एसोसियेशन' आदि प्रमुख हैं। इनकी माँगें विशिष्ट हैं और वे उनी परिप्रेक्ष्य में सरकारी नीतियों को प्रभावित करते हैं।

(3) भारतीय राजनीति में असमुदायात्मक दबाव समूह (The Non-Associational Pressure Groups in Indian Politics)—असमुदायात्मक दबाव समूह अनौपचारिक रूप में अपने हितों की अभिव्यक्ति करते हैं, इनके संगठित सघ नहीं होते और इन परम्परावादी दबाव समूहों में साम्प्रदायिक और धार्मिक समुदाय, जातीय समुदाय, गाँधीवादी समुदाय, भापागत समुदाय, मिण्टीवेट और युवा तुर्क प्रमुख हैं। साम्प्रदायिक आधार पर गठित समुदायों में मुस्लिम

मजलिस, राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ, जमायत-ए-इस्लाम-ए हिन्द, जमायत-ए-इस्लाम इत्यादि प्रमुख हैं। जैन समाज, चर्च, वैष्णव समाज, नय्यर सेवा समाज, विश्व हिन्दू परिषद इत्यादि दबाव समूह भी इसी श्रेणी में आते हैं। इनकी अपनी पृथक् पाठशालाएँ, महाविद्यालय, छात्रावास इत्यादि हैं। ये अपनी पृथक्ता बनाये रखने के लिए सतत् प्रयत्नशील रहते हैं। भारत में अल्पसंख्यकों के अधिकांश संगठन इसी स्वरूप के हैं। ये नीति निर्माताओं तक नहीं पहुँच पाते फलतः स्थानीय और राज्य स्तर के प्रशासकों से लाभान्वित होने का प्रयास करते हैं। निर्वाचकों के दिनों में ये गुट सक्रिय हो जाते हैं और प्रत्याशियों की जीत बहुत कुछ इनके रुख पर निर्भर करती है।

जातिगत दबाव समूहों ने प्रारम्भ से ही भारतीय राजनीति को प्रभावित किया है। स्वाधीनता के बाद की राजनीति में जाति का महत्त्व बढ़ा है। अपने आर्थिक और राजनीतिक हितों की प्राप्ति में जातियाँ संगठित होने लगी और विभिन्न राज्यों में जातिगत राजनीति का अभ्युदय हुआ। तमिलनाडु में नाडार जाति संघ, आन्ध्र प्रदेश में काम्मा और रेड्डी जातीय समुदाय, कर्नाटक में लिगायत व ओक्क लिगा, राजस्थान में जाट और राजपूत गुट तथा गुजरात में क्षेत्रीय महासभा सक्रिय हो गये। आज की राजनीति में जाति को देखकर चुनाव में विभिन्न दल प्रत्याशी खड़ा करते हैं, मन्त्रिमण्डल के निर्माण में जातीय तत्त्व को दृष्टि में रखा जाता है और मतदाता के दृष्टिकोण को भी जाति प्रभावित करती है।¹ मेयर के अनुसार, "जातीय संगठन राजनीतिक महत्त्व के दबाव समूह के रूप में प्रवृत्त हैं।"² संक्षेप में, जातीय हितों के आधार पर विभिन्न दबाव गुटों का जन्म हुआ और इन जातियों ने संगठित होकर राजनीतिक प्रतियोगिता में भाग लेना शुरू किया जिससे उनमें राजनीतिक जागरूकता और राष्ट्रीय राजनीति के प्रति रुचि उचित उत्पन्न हुई। रूडाल्फ ने यह सिद्ध करने का प्रयत्न किया है कि जाति पर आधारित समूहों का निर्माण राजनीतिक आधुनिकीकरण के आदर्शों को स्थापित करने और संसदीय जनतन्त्र के कुशल संचालन में सहायक हुआ है।

अनेक गाँधीवादी संगठन भी शासकीय नीतियों को प्रभावित करते हैं, उदाहरणार्थ, सर्व-सेवा संघ, सर्वोदय, भूदान, खादी ग्रामोद्योग संघ, गाँधी शान्ति प्रतिष्ठान इत्यादि ऐसे ही समूह हैं। इनका नेतृत्व विनोबा भावे, जयप्रकाश नारायण, काका कालेलकर, दादा धर्माधिकारी जैसे प्रखर व्यक्तित्व वाले राष्ट्र के जाने-माने सन्त कर रहे हैं। संसद, विधानमण्डल और मन्त्रिमण्डल इनको आदर की दृष्टि से देखते हैं और उनकी सम्मतियों और सुझावों का राजनीति में आदर कर राष्ट्रपिता बापू के प्रति अपने श्रद्धा सुमन अर्पित करते हैं। यह उल्लेखनीय है कि गाँधीवादी गुट अपने स्वार्थों एवं हितों के लिए नहीं अपितु सार्वजनिक कल्याण की भावना से कार्यरत हैं।

भारतीय राजनीति में 1960-70 के 'सिण्डीकेट' नामक दबाव गुट ने कांग्रेस और समूचे देश की राज व्यवस्था को प्रभावित करने का चमत्कारिक कार्य किया। 'सिण्डीकेट' शब्द का प्रयोग कांग्रेस दल के कतिपय अत्यन्त प्रभावशाली नेताओं के लिए किया जाता है जिन्होंने मिल-जुलकर निर्णय-प्रक्रिया को प्रभावित करने का निर्णय लिया था। वस्तुतः यह कतिपय मुख्यमन्त्रियों और उनके साथियों का गुट था। इस गुट ने यह तय किया कि वे साथ ही डूबते और तैरते रहेंगे और मिल-जुलकर कांग्रेस दल की राजनीति को प्रभावित करेंगे। उन्हें सबसे बड़ी चिन्ता नेहरू जी के

¹ "Political articulation of castes resembles in many ways those of the European and American voluntary associations and interest groups for the simple reason that caste associations and groups assume a political complexion when they turn to state for the protection and furtherance of their interest." —J C Johari, *Reflections on Indian Politics New Delhi, 1974*, p. 73.

² "Caste Groups are really acting as pressure Groups of Political significance." —Mayer

उत्तराधिकारी चयन करने की थी क्योंकि उनका भविष्य भी इनसे जुटा हुआ था। जब भुवने में नेहरू बीमार हो गये तो मिण्डीकेट ने शास्त्री को मन्त्रिमण्डल में शामिल होने में मदद की। उनका ध्येय यही था कि शास्त्री नेहरू जी के उत्तराधिकारी बने। मिण्डीकेट ने अपने एक सहायक कामराज को कांग्रेस का अध्यक्ष बनवाया। मिण्डीकेट के समर्थन से ही सन् 1964 में शास्त्री ने 1966 में इन्दिरा जी प्रधानमंत्री-पद पर आरूढ़ हुईं। चतुर्थ आम चुनाव के समय से ही इन्दिराजी में नाराज थी और इसी कारण मोरारजी को उपप्रधानमंत्री बनवाने में मिण्डीकेट मदद की। परन्तु धीरे-धीरे मिण्डीकेट का प्रभाव कम होता गया। उसके बड़े नेता चतुर्थ आम चुनाव में जनता द्वारा पराजित कर दिये गये। मिण्डीकेट द्वारा मनोनीत प्रत्याशी सजीव रेड्डी राष्ट्रपति पद पर निर्वाचित नहीं हो पाये और मोरारजी से वित्त विभाग को छीनकर श्री. गाँधी ने मिण्डीकेट पर तीक्ष्ण प्रहार किया। जैसे ही कांग्रेस दल का जुलाई 1969 में विभाजन हुआ तो मिण्डीकेट का सहायक प्रभाव भी समाप्त हो गया। लगभग छः सात वर्षों तक हुए निर्णय प्रक्रिया में दबाव गुट के रूप में मिण्डीकेट का प्रभाव रहा। मिण्डीकेट ने राजनीति में उत्तराधिकार के मवाल को सबसे अधिक प्रभावित किया। ऐसा लगता है कि मिण्डीकेट 'मेकर्स' ही बन गयी थी।

कांग्रेस दल और सरकार से सम्बद्ध एक नया दबाव गुट सन् 1969 के पश्चात् भारतीय राजनीति में सक्रिय हुआ, जिसे युवा तुर्क (Young Turks) के नाम से पुकारा जाता है। 'युवा तुर्क' से अभिप्राय है वामपन्थी विचारधारा और त्वरित आर्थिक परिवर्तन में विश्वास करने वाले मंद-सदस्य जिनमें कतिपय भूतपूर्व साम्यवादी लोग भी हैं। कांग्रेस विभाजन के पश्चात् इस वामपन्थी गुट ने अनेक राजनीतिक और आर्थिक निर्णयों को प्रभावित किया है। ये शासन पंजीवाद समर्थक नीतियों की कटु आलोचना करते हैं और समाजवादी निर्णयों के क्रियान्वयन में जोर देते हैं। कांग्रेस विभाजन के पश्चात् अनेक क्रान्तिकारी निर्णय जैसे बैंक राष्ट्रीयकरण, नरे के शाही विधेयाधिकार एवं शाही थैली उन्मूलन, सामान्य वीमे का राष्ट्रीयकरण, जेत की निर्धारित करना, शहरी सम्पत्ति सीमा निर्धारण, गेहूँ के व्यापार का राष्ट्रीयकरण आदि इस गुट के प्रभाव का ही परिणाम कहा जा सकता है। भारतीय संविधान के 24वें, 25वें और 26वें संशोधनों पर प्रभाव भी वामपन्थी गुटों की माँग का ही प्रभाव दिखाई देता है।¹ कभी-कभी 'यंगटर्कस' जैसा गुट अपने हितों की पूर्ति के लिए सक्रिय रहा है। जब मार्च 1972 में इस के एक सदस्य को राज्यसभा का टिकिट नहीं दिया गया तो गुट के सदस्य एक जुट होकर वामपन्थी में भी मिलने लगे।²

'भापा' के आधार पर भी दबाव गुट हमारी राजनीति में सक्रिय भूमिका निभाते रहे ऐसा माना जाता है कि वर्तमान भापायी राज्य शक्तिशाली भापायी दबाव गुटों की राजनीति ही परिणाम है।³ भापायी दबाव गुटों की माँग को पूरा करने के लिए ही गुजरात, तमिलनाडु, पंजाब तथा बंगाल को भापायी टापू का रूप दिया गया। भापायी गुटों की माँग को पूरा करने के लिए यदा-कदा नये राज्यों का निर्माण करना पड़ा है। सन् 1953 में आन्ध्र प्रदेश का निर्माण 1960 में बम्बई राज्य का विभाजन और महाराष्ट्र एवं गुजरात का निर्माण भापायी गुटों के दबाव का ही परिणाम था। अकाली दल ने पंजाबी भाषी पृथक् राज्य की माँग की और 1975 में पंजाब का विभाजन किया गया। उत्तर प्रदेश में उर्दू भाषा को समुचित स्थान दिलाने के लिए

¹ Johari J C - Young Turks and the Radicalisation of Congress Leaderships, *The Indian Journal of pol. Sc.*, April-June, 1973.

² *Statesman* (Delhi), 28 March, 1972.

³ *The Times of India*, 23 Sep., 1973, p. 1.

‘अंजुमन-तारिख-ए-हिन्द संगठन’ ने लगातार संघर्ष किया। जनता की ओर से याचना-पत्र भिजवाये गये, अंजुमन के प्रतिनिधि राष्ट्रपति से मिले और अन्त में गृह मन्त्रालय को (19 जुलाई, 1958) उनकी माँग के बारे में सहानुभूतिपूर्ण रुख अपनाना पड़ा।¹

इस प्रकार असमुदायात्मक दबाव समूह भारतीय राजनीति में काफी प्रभावशाली रहे हैं। बड़े-बड़े मसलों पर सरकारी नीतियों और निर्णयों को न केवल प्रभावित ही किया है अपितु कभी कभी सरकार को इनके दबाव के कारण अपनी नीतियों में आप्रूल-चूल परिवर्तन भी करना पड़ा है। ये समुदाय जितने जागरूक हैं, इनके संगठन उतने मुखर नहीं हैं।

(4) भारतीय राजनीति में प्रदर्शनकारी दबाव समूह (Anomic Pressure Groups in Indian Politics) — प्रदर्शनकारी दबाव समूह अनेक विकासोन्मुख राष्ट्रों की राज्य-व्यवस्था की विशेषता है और भारतीय राजनीति में इनको एकदम नवागत तथ्य नहीं कहा जा सकता। प्रदर्शनकारी गुट वे हैं जो अपनी माँगों को लेकर अवैधानिक उपायों का प्रयोग करते हुए हिंसा, राजनीतिक हत्या, दंगे और अन्य आक्रामक रवैया अपना लेते हैं।² प्रदर्शनकारी विरोध और प्रत्यक्ष कार्यवाही कई प्रकार के हैं, जैसे जनसभाएँ, गली-कूचा बैठक, पद-यात्रा रैली, विरोध दिवस मनाना, हड़ताल, धरना, सत्याग्रह, अनशन, सार्वजनिक सम्पत्ति को हानि पहुँचाना, अग्निदाह, आवागमन अवरुद्ध करना, धरना आदि। इनके द्वारा संगठित गुट न केवल अपना असन्तोष व्यक्त करते हैं अपितु सरकार के निवेश (Inputs) तथा निर्गत (Outputs) ढाँचे को प्रभावित करते हुए नियम-निर्माण (Rule making), नियम प्रयुक्त, (Rule application) एवं नियम-अधिनिर्णयन (Rule adjudication) के स्वरूप को भी छू लेते हैं। ये गुट किसी विशेष नीति को बनवाने अथवा बदलने के लिए सरकार पर दबाव डालते हैं।

भारतीय राजनीति में प्रदर्शनकारी दबाव गुटों के उदय का कारण यह माना जाता है कि सरकार लोगों की न्यायोचित माँगों की ओर ध्यान नहीं देती और राजनीतिक दल सभी प्रकार के लोगों की माँगों का समुचित प्रतिनिधित्व नहीं करते।³ जब शान्तिपूर्ण माँगों की तरफ ध्यान नहीं दिया जाता तो दबाव गुट वैधानिक ढाँचे से हटकर कार्य करना प्रारम्भ कर देते हैं। मायरन बीनर के अनुसार, “भारत में सरकार दबाव गुटों की माँगों की तरफ उस समय तक ध्यान नहीं देती जब तक कि जन-आन्दोलनों के माध्यम से वे अपनी शक्ति का परिचय नहीं देते। सरकार माँगों को इसलिए नहीं मानती कि वे न्यायोचित हैं अपितु इसलिए मानती है कि माँग करने वाले गुट ने उसे ऐसा करने के लिए बाध्य कर दिया है।”⁴

स्वाधीनता प्राप्ति के पश्चात् अनेक महत्वपूर्ण निर्णय प्रदर्शनकारी गुटों के दबाव के फलस्वरूप लिये गये हैं। इन्हीं के दबाव के फलस्वरूप मद्रास, बम्बई व पंजाब राज्यों का विभाजन हुआ पूर्वांचल में नये राज्यों का निर्माण करना पड़ा। सरकार की गौ-वध नीति के विरोध में साधुओं ने अनशन किया एवं हिन्दी भाषा के समर्थकों ने अंग्रेजी के विरोध में सत्याग्रह किया। महाराष्ट्र में प्रान्तीयता की सकृचित भावना के प्रसार के लिए ‘शिवसेना का गठन’ किया गया। शिवसेना ने हिंसात्मक और उत्तेजनात्मक उपायों का सहारा लेते हुए सरकार को प्रभावित करने का प्रयास किया कि महाराष्ट्र में केवल स्थानीय लोगों को ही रोजगार में प्राथमिकता दी जाय। बंगाल में नक्सलवादी गुट का उदय हुआ जिसने हिंसा, हत्या, लूटपाट आदि साधनों का प्रयोग

¹ Report of the Commission For Linguistic Minorities (First Report), p. 42.

² Almond and Powell Comparative Politics, 1972, pp. 75-76.

³ Sinha K. K. Problems of Public protest in India, Bomwall and Choudhery (ed) Aspects of Democratic Govt. and Politics in India, pp. 542-559.

⁴ Myron Weiner Politics of Scarcity, 1968, p. 216.

करते हुए सरकार का भूमि-सुधार, भूमि के न्यायोचित वितरण तथा भू-श्रमिकों की दैनिक वृत्तान्त की ओर ध्यान आकर्षित किया। मार्च 1975 में गुजरात विधानसभा के विघटन का 'नव निर्माण समिति' जैसे दबाव गुट के कारण ही लेना पड़ा। नवनिर्माण समिति ने पूरे गुजरात में हिंसा, वन्द, हड़ताल, अनशन, लूटपाट, आगजनी का उग्र वातावरण निर्मित कर दिया। वडे नेता ने कई दिनों तक अनशन किया और अन्त में केन्द्रीय सरकार को बड़ी अनिच्छा में विधायक सभा भंग करनी पड़ी। इस प्रकार प्रदर्शनकारी दबाव समूह राजनीतिक दलों के शिर्कों में फाँट कर हिंसा एवं आन्दोलन की राजनीति को प्रश्रय देने लग जाते हैं। इनके द्वारा अपनाये जाने वाले अगंवैधानिक तरीकों को देखते हुए उनके यथार्थ स्वरूप के बारे में सन्देह उत्पन्न होता है।

प्रदर्शनकारी दबाव गुटों के परिप्रेक्ष्य में हाल ही के असम आन्दोलन (1979-85) का विश्लेषण किया जा सकता है। इस कालावधि में असम में 'भारत छोड़ो' का नारा गूँजने लगा। 1 नवम्बर से 17 नवम्बर तक यहाँ अनुठा 'गण सत्याग्रह' आयोजित हुआ। विदेशियों के नाम मतदाता सूची से खारिज करने का आन्दोलन चुनाव विरोधी सत्याग्रह में बदल गया। इसमें 14 से 10 चुनाव क्षेत्रों में एक भी नामांकन-पत्र सातवीं लोकसभा निर्वाचन (1980) के लिए नहीं भरा गया। गोप में से एक बारपेटा के उम्मीदवारों ने अपने नाम वापस लिये। इस बीच उपद्रवों में पुलिस की गोली से कई लोग मारे गये और हजारों मन्दिरमण्डल का अस्तित्व खतरे में पड़ गया। इस आन्दोलन का मूत्रपात 'अखिल असम विद्यार्थी मंच' तथा 'सग्राम परिषद' ने उस समय किया था जबकि पुलिस ने मंगलदोई मंसदीय चुनाव क्षेत्र की सूची में 26,786 ऐसे नामों का पता लगाया जो विदेशी हैं। एक सक्षम न्यायालय ने भी उन्नीस गैर-नागरिक घोंपित किया। इस फैसले से असम की जनता की आँखें खुल गयीं। गण सत्याग्रह के बाद विद्यार्थियों ने 19 से 22 नवम्बर, 1979 तक सभी सरकारी कार्यालयों पर साप्ताहिक धरना दिया जो पूर्णतया शान्तिपूर्ण था। विद्यार्थियों, प्रादेशिक दलों में और असम समाज में शोष पैदा हो गया। वे यह मानते हैं कि विदेशी नागरिकों का प्रश्न असम के लोगों के लिए जीवन मृत्यु का प्रश्न है। वे यह अनुभव करते हैं कि विदेशियों की घुसपैठ के पीछे एक बहुत बड़ी चाल है। असमियाभाषी लोगों का बहुमत समाप्त करने की और उनके भाषा राज्य बनाने के युनियादी अधिकारी पर कुठाराघात है। उन्हें भय है कि उनकी स्थिति वैसे अल्पसंख्यकों जैसी न हो जाये जैसी सिक्किम में भोटिया लैपचा लोगों की है या त्रिपुरा निपुरी लोगों की है।

असम के इन प्रदर्शनकारी दबाव गुटों के आन्दोलनात्मक तरीकों के आगे केन्द्रीय सरकार को झुकना पड़ा, मुख्य निर्वाचन आयुक्त को जनवरी 1980 के लोकसभा चुनाव स्थगित पड़े और नयी सरकार की नेता श्रीमती गांधी को इन्हें विचार-विमर्श करने के लिए निमंत्रित देना पड़ा।

असम के क्षेत्रीय, सांस्कृतिक और प्रदर्शनकारी दबाव समूहों की उपेक्षा करते हुए सरकार ने मार्च 1983 में वहाँ विधानसभा के चुनाव सम्पन्न कराने का अतिशय महत्त्व निर्णय ले लिया। इसका परिणाम हुआ इन समूहों के आग्रह पर असम के मूल निवासियों के चुनावों का बहिष्कार करना और सरकार तथा दबाव गुटों में टकराव की स्थिति उत्पन्न हुई राज्य में अराजकता और हिंसा का माहौल उत्पन्न हुआ।

विदेशी लाँबीज की भूमिका (FOREIGN LOBBIES)

सभी प्रकार की राज्य-व्यवस्था में विदेशी लाँबीज भी सक्रिय रहते हैं। विदेशी सरकारी और गैर-सरकारी हितों के संरक्षक, प्रतिनिधि विदेशी लाँबीज कहलाते हैं।¹

¹ Ghose, Sheffan *Foreign Lobbies*, No. 137. Jan. 1971, pp. 51-52.

प्रतिनिधि और जासूसी के कार्य करने वाले भी विदेशी लाँबीज ही हैं। विश्व बैंक के तकनीकी विशेषज्ञ तथा आर्थिक मदद देने वाली विदेशी संस्थाओं के प्रतिनिधि भी लाँबीजिंग कार्य करते हैं। ये अपनी विचारधारा का प्रचार करते हैं, राजनीतिक दलों को आर्थिक सहायता देते हैं, प्रभावशाली व्यक्तियों को विदेश भ्रमण का लालच देते हैं, प्रशासकों के बैठे-बैठियों के जन्म दिवस पर अच्छी खासी भेंट देते हैं अथवा विदेशी कम्पनियों में नीति-निर्माताओं के रिश्तेदारों को ऊँचा पद दिलवाकर अपने हितों की साधना करते हैं। विगत शताब्दी में पेट्रोलियम तथा फर्टीलाइजर्स के क्षेत्रों में विदेशी लाँबीज भारत में बड़े सक्रिय रहे हैं। हमारे द्वारा कास्टिक सोडा प्लांट आयात करने में रुमानिया के लाँबीज का सक्रिय प्रभाव रहा है तथा दस्तूर एण्ड कम्पनी को बोकारो स्टील प्रोजेक्ट में कार्य प्राप्त न होने के पीछे सोवियत लाँबीज का ही दबाव रहा है। जब हमारी सरकार ने विदेशी तेलशोधक कम्पनियों के राष्ट्रीयकरण की पहल की तो गुजरात में सी. आई. ए. की गतिविधियाँ बढ़ गयीं और इसे भी फॉरेन लाँबीज की अप्रत्यक्ष कार्यवाही कहा जा सकता है।¹ 1977 के चुनाव में जब श्रीमती गाँधी के पाँव उखड़ गये तो उन्होंने आरोप लगाया कि कुछ विदेशी शक्तियों ने दुनिया के इस हिस्से में अस्थिरता पैदा करने की नीयत से उनके खिलाफ साजिश की थी। इमरजेसी के दौरान उन्होंने दो बार दोहराया था कि एमनैस्टी इंटरनेशनल और सोशलिस्ट इंटरनेशनल संस्थाओं के जरिये पश्चिम, यूरोप और ब्रिटेन की सरकारें भारत में विरोधियों की सहायता कर रही हैं। इमरजेसी सम्बन्धी श्वेत पत्र में आरोप लगाया गया था कि जार्ज फर्नाण्डिस को जापानी और जर्मन आर्थिक सहायता मिल रही थी। अमरीका के विसकोसिन विश्वविद्यालय के एक भारतीय शोधकर्ता आर. एस. पाण्डेय ने अपने शोध प्रबन्ध में बताया कि सर्वोदय आन्दोलन द्वारा संचालित तथाकथित स्वयं सेवी संस्थाएँ भारतीय धन की तुलना में कहीं अधिक परिमाण में विदेशी धन प्राप्त कर रही हैं। ऐसा कहते हैं कि भूतपूर्व प्रधानमंत्री मोरारजी देसाई के निजी सचिवालय में कान्ति देसाई के मार्फत कई विदेशी कम्पनियों और एक इसराइली कम्पनी, कन्सोलिडेटेड पैकर्स ने भारत की विदेश नीति को अरब विरोधी और इसराइल समर्थक बनाने का प्रयत्न किया था। इसको कान्ति देसाई के एक भूतपूर्व व्यापारिक सहयोगी सुब्रह्मण्यम ने साबित करने की कोशिश की है। जार्ज फर्नाण्डिस के बारे में सन्देह किया जाता है कि पश्चिमी जर्मनी के समाजवादी शासकों ने उनकी सहायता करने के ऐवज में भारत हैवी इलेक्ट्रिकल्स से एक सौदा पटा लिया जो इस उद्योग में भारतीय हितों के विरुद्ध बैठता है। श्रीमती गाँधी ने अमराकी पत्रकार टामस पावर्स की पुस्तक के हवाले से यह कहकर जनवरी 1980 के चुनावों से पूर्व बहुत बड़े विवाद को जन्म दिया कि बंगला देश मुक्ति संग्राम के समय उनके मन्त्रिमण्डल में एक सी. आई. ए. का एजेण्ट था। भारत में भूतपूर्व अमरीकी राजदूत डेनियल मोयनीहैन ने अपनी पुस्तक 'ए डेन्जरस फेस' में स्पष्ट लिखा है कि 'हमने धन देकर दो बार भारतीय राजनीति में हस्तक्षेप किया था और धन कांग्रेस दल को दिया गया था।'² हमारे देश में अत्यधिक विदेशी लाँबीज की गतिविधियों का कारण यह है कि हम विदेशी सहायता पर अधिक निर्भर हैं। "भारत स्थित लगभग सभी कम्पनियों में विदेशी सहयोग है और यह सहयोग सरकारी अधिकारियों को प्रभावित करने के लिए उन्हें अवसर प्रदान करता है। सरकारी अधिकारियों को विदेशी हिस्सेदारों से लुभावनी किस्म की रिश्वत मिल सकती है, मसलन उन्हें रिश्वत के रूप में भारत से बाहर विदेशी मुद्रा प्राप्त हो सकती है जिसे वे विदेश यात्रा के दौरान

¹ H. D. Malviya C. I. A — *Its Real Face*, 1975, pp. 54-60

² बाबूलाल फड़िया, प्रेस ग्रुप्स इन इण्डियन पॉलिटिक्स (रेडियण्ट पब्लिशर्स नयी दिल्ली, 1980) अध्याय 9।

खर्च कर सकते हैं।¹ हाल ही में ले जनरल हृदय कौल ने अपने एक साक्षात्कार में स्वीकार किया है कि तोप बनाने वाली एक विदेशी कम्पनी ने उनके नाम 2.5 करोड़ रु. किमी भी देश के बैंक में, किमी भी मुद्रा में जमा कराने की पेशकश की, बदले में यह कम्पनी चाहती थी कि वे भारत सरकार द्वारा खरीदी जाने वाली तोप को वरीयता क्रम में ऊपर कर दें। जनवरी 1983 से फरवरी 1985 ले. जनरल वील सेना के लिए मध्यम दूरी तक मार करने वाली तोपों के चुनाव के प्रभारी अधिकारी थे।² हमारा प्रशासनिक ढाँचा भी कुछ ऐसा है कि लॉबीइंग कार्यों के लिए स्वतः मार्ग प्रशस्त हो जाता है। उच्च प्रशासनिक मेवा में पदोन्नति की चालू प्रणाली के कारण यह मालूम हो जाता है कि कौन सचिव कब पदनिवृत्त होगा तथा कौन कब संयुक्त सचिव तथा सचिव बनेगा। विदेशी एजेंट पहले से ही उस विभागीय अधिकारी के मन्त्रिालय को प्रभावित करना प्रारम्भ कर देते हैं, फलतः समय आने पर उसका स्वार्थ सत्यता से पूरा हो जाता है। हम में से बहुतों में राष्ट्रीय दायित्व की भावना का अभाव है जिसके परिणामस्वरूप विदेशी लॉबीज सफल हो जाते हैं।

भारतीय दबाव समूहों की विशेषताएँ (THE SPECIFIC FEATURES OF INDIAN MODEL OF PRESSURE GROUPS)

प्रो. मायरन वीनर की रचना 'पॉलिटिक्स ऑफ स्कैरसिटी' भारत में दबाव राजनीति का विश्लेषण करने वाली प्रथम वैज्ञानिक रचना है। वीनर के बाद स्टेनली कोचनीक का ग्रन्थ 'बिजनेस एण्ड पॉलिटिक्स इन इण्डिया' भारतीय राजनीति में व्यावसायिक दबाव समूहों की भूमिका का सूक्ष्म अध्ययन प्रस्तुत करता है। वीनर तथा कोचनीक के निष्कर्षों के अनुसार भारत में दबाव व हित समूहों की निम्नलिखित निराली विशेषताएँ हैं

(1) भारतीय राजनीति में परम्परावादी दबाव समूह जैसे जाति, समुदाय, धर्म और प्रादेशिक गुट निर्णायक भूमिका अदा कर रहे हैं। अधिकांश राजनीतिक दल जाति और समुदाय के आधार पर ही अपने अनुयायियों को संगठित करते हैं। जातीय समुदाय को आज भी भारत में 'बेताज के सरताज' कहा जा सकता है।

(2) अधिकांश समुदायात्मक दबाव समूहों पर राजनीतिक दलों का नियन्त्रण है। उनका नेतृत्व राजनीतिक दलों के नेताओं के हाथों में है और उन्हें 'दल के पीछे दलीय सत्ता' कहा जा सकता है। किन्तु यह भी एक विचित्र सत्य है कि प्रमुख व्यावसायिक हित समूह दलीय नियन्त्रण से स्वायत्त हैं।³

(3) अपने राजनीतिक हितों की पूर्ति के लिए कतिपय राजनीतिक दलों ने अर्द्ध-सैनिक स्वरूप वाले गुप्त संगठनों का भी निर्माण किया है।

(4) स्वाधीनता प्राप्ति के तुरन्त बाद मार्वाजनीक नीति के निर्माण में दबाव समूहों सीमित भूमिका द्रष्टव्य है। इसके दो प्रकार थे—प्रथम, केन्द्र और राज्यों में और नेतृत्व था और द्वितीय, सरकार पर कांग्रेस दल का एकाधिकार था। जैसे-जैसे सशक्त ने ह्रास होता गया और कांग्रेस का एकाधिकार टूटता गया वैसे-वैसे राजनीति में दबाव प्रभाव भी बढ़ता गया। प्रारम्भ में दबाव गुटों की नकारात्मक भूमिका रही। वे इस व देते रहे कि सरकार राष्ट्रीयकरण न करे और भूमि पर कर में अभिवृद्धि न करे। 14

¹ के मैथ्यू कुरियन, भारत में विदेशी निवेश, मेकमिलन, (1979), पृ. 112

² इण्डिया टुडे, 15 सितम्बर 1989, पृ. 20।

³ Myron Weiner, *Politics of Scarcity*, p. 232.

में अनेक दबाव गुट सकारात्मक रूप से अपने हितों को प्रभावित करने वाली नीतियों के निर्माण में सरकार के साथ सहयोग कर रहे हैं। उदाहरणार्थ, मार्च 1974 में सरकार की 'गेहूँ नीति' के निर्माण में अनाज व्यापारियों के महासंघ ने सकारात्मक भूमिका अदा की।

(5) विगत कुछ वर्षों में केन्द्रीय सरकार की नीतियों पर भारतीय सभ के राज्यों का भी प्रभाव पड़ने लगा है और राज्य संगठित दबाव डालने का प्रयास करने लगे हैं। राज्य लाँवीइंग के लिए अधिकारी रखते हैं जिसमें वे ससद-सदस्यों से प्रत्यक्ष सम्पर्क स्थापित कर सकें। संविधान के अनुच्छेद 262 तथा 263 के अन्तर्गत केन्द्रीय ससद को 'अन्तर्राज्यीय नदी-पानी विवाद' तथा 'सीमा विवाद' हल करने की शक्ति प्राप्त है और कई राज्यों के बीच ऐसे उग्रतर विवाद उलझे पड़े हैं। अतः दबाव और लाँवीइंग की राजनीति द्वारा वे अपना हित वर्धन करने में लगे हैं।

(6) जब राज्यों में सविद और गैर-कांग्रेसी सरकारें कार्यरत थीं तो उन्होंने अपनी माँगों के समर्थन में केन्द्रीय सरकार के विरोध में दबाव गुटों को प्रेरित किया। ऐसी माँगें, जैसे अधिक विश्वविद्यालय, इस्पात कारखाने की स्थापना, तेल शोधन कारखाने की स्थापना, सार्वजनिक उद्यम की स्थापना आदि के लिए जब कभी राज्यों में आन्दोलन हुए तो गैर-कांग्रेसी सरकारों ने आन्दोलन-कारियों के प्रति सहानुभूति का रवैया अपनाया।

(7) राजनीतिक दलों में विद्यमान संस्थागत दबाव समूहों ने दलीय व्यवस्था को ही डाँवा-डोल करने की चेष्टा की है। सत्ताधारी और विपक्षी दलों में कार्यरत गुटों ने बहुमत सरकार की कार्य-प्रणाली को ही चुनौती दी है।

(8) विदेशी सहायता और विदेशी तकनीशियनों पर निर्भर होने के कारण विदेशी लाँवी भी हमारी नीतियों को प्रभावित करने के लिए दबाव डालते हैं।

(9) समुदायात्मक और प्रदर्शनकारी दबाव समूह हिंसा, जन-आन्दोलन, हड़ताल, अनशन और सत्याग्रह जैसे अवैधानिक साधनों का प्रयोग करते नहीं हिचकिचाते।

(10) भारत में दबाव समूह मुख्यतया प्रशासकों को प्रभावित करने में लगे रहते हैं न कि नीति-निर्माण को। गुटिय नेताओं का शायद यह विश्वास है कि महत्वपूर्ण सांस्कृतिक और आर्थिक कार्यक्रम, यहाँ तक कि रचनात्मक संस्थाओं और कला एवं विज्ञान दोनों के ही विकास और उन्नयन का कार्यभार नौकरशाही के हाथों में है।

(11) भारत में आम धारणा दबाव समूहों की कार्य-पद्धति के प्रतिकूल है। यह अच्छा नहीं माना जाता कि हित समूह नीति निर्माताओं का मार्ग-दर्शन करे। ऐसा भी माना जाता है कि यदि एक बार सरकार दबाव गुटों के आगे झुक जाती है तो फिर कोई भी निर्णय सार्वजनिक हित में नहीं लिया जा सकता।

निष्कर्षतः यह कहा जा सकता है कि भारत में असमुदायात्मक दबाव गुट सर्वाधिक प्रभावशाली हैं और उनमें भी 'जाति' का प्रभाव सर्वत्र दृष्टिगोचर होता है। उसके बाद संस्थानात्मक दबाव समूहों ने राजनीति को प्रभावित किया है। समुदायात्मक दबाव समूहों में केवल 'फेडरेशन ऑफ इण्डियन चैम्बर्स ऑफ कॉमर्स एण्ड इण्डस्ट्री' को ही आधुनिक दबाव समूह माना जा सकता है। भारतीय दबाव गुटों के स्वरूप से यह धारणा गलत सिद्ध हो जाती है कि परम्परावादी समाज में आधुनिक दबाव समूह विकसित नहीं हो सकते। व्यावसायिक हित समूह राजनीतिक दलों से सम्बद्ध नहीं हैं और उनकी तुलना पश्चिमी देशों में पाये जाने वाले दबाव गुटों से की जा सकती है। भारत में परम्परावादी दबाव समूह अपने हितों की अभिव्यक्ति के लिए चुनाव और राजनीतिक दलों का प्रयोग करते हैं जबकि आधुनिक दबाव समूह मन्त्रिमण्डल और नौकरशाही को अपनी नवीनतम शोध से प्रभावित करते हैं। यदा-कदा प्रदर्शनकारी दबाव समूह

भी सक्रिय हो जाते हैं। ऐसे गुट कभी-कभी राज-व्यवस्था के अस्तित्व के लिए खतरा उत्पन्न करते हैं।

दबाव समूहों की आलोचना

(CRITICISM)

विगत वर्षों में दबाव की राजनीति आलोचना और वाद-विवाद का विषय रही है। आलोचकों ने यहाँ तक कह डाला है कि ये गुट नवजात भारतीय लोकतन्त्र पर खतरे की काली घट के रूप में मँडरा रहे हैं। ये सदैव अपने घटिया स्वार्थों की पूर्ति हेतु सार्वजनिक कल्याण को पुर्ण निगाह से देखते रहे हैं। इन दबाव गुटों ने हमारे सार्वजनिक जीवन में भ्रष्टाचार, धूमखोरी और अनेक धूषित उपायों को आश्रय दे रखा है। विदेशी लाँबीज हमारी सुरक्षा सम्बन्धी गुप्त बातों तक को प्राप्त करने में सफल हो गये हैं।

भारत में दबाव गुटों की कार्य-शैली को गुप्त रखा जाता है और जन सामान्य को उसके बारे में कोई सूचना प्राप्त नहीं होती। वे गुप्त ढंग से अधिकारियों और नीति-निर्माताओं से परामर्श करते हैं। विधानाग के सदस्यों के लिए यह आवश्यक नहीं है कि वे खुले रूप से यह प्रकट करें कि उनका सम्बन्ध किन-किन गुटों से है और उन्हें उनसे किस प्रकार का लाभ मिलता है। कभी-कभी दबाव गुट रिश्तत और घूस देकर भी प्रशासकों को अपने स्वार्थों के अनुकूल बनाने में नहीं हिचकिचाते। दबाव गुटों की सफलता इस तथ्य निर्भर नहीं करती कि वे सही माँग प्रस्तुत कर रहे हैं अपितु इस तथ्य पर निर्भर करती है कि उनका गुट कितना विशाल और वित्तीय साधनों से सम्पन्न है। दबाव गुट सरकार के विरुद्ध हिंसात्मक साधनों का भी प्रयोग करते करते हैं। मायरन वीनर लिखते हैं कि "गैर-पश्चिमी देशों में हिंसा का संगठित प्रयोग किया जाता है, किन्तु अधिकांश में हिंसात्मक कार्यवाहियाँ अचानक नहीं हो जाती अपितु संगठित होकर योजना-बद्ध होती हैं।" ¹ हिंसा और जन-आन्दोलन से अराजकता उत्पन्न होती है और ऐसी अव्यवस्था राज व्यवस्था के अस्तित्व के लिए प्रत्यक्ष खतरा उत्पन्न कर देती है। सफेदपोश सरकारी कर्मचारियों के सगठनों के लिए तो हड़ताल, प्रदर्शन आयोजित करना एक फैशन हो गया है। सरकारी कर्मचारियों द्वारा अचानक कार्य बन्द कर देने से प्रशासन ठप्प हो जाता है और आम जनता को काफी असुविधा होती है। कभी-कभी तो दबाव गुट ऐसी दायित्वविहीन माँगें भी प्रस्तुत करते हैं जिनको पूरा करना सरकार के लिए सम्भव नहीं होता।

इन आलोचनाओं में सत्य का अंश अवश्य है, किन्तु किसी भी लोकतान्त्रिक व्यवस्था के लिए दबाव व हित समूहों से छुटकारा पाना सम्भव नहीं है। साम्यवादी और अधिनायकवादी शासन व्यवस्थाओं में भी दबाव समूह सक्रिय रहते हैं। जनतान्त्रिक व्यवस्था में तो उन्हें संवैधानिक संरक्षण प्राप्त होता है। दबाव व हित समूह के बारे में नकारात्मक दृष्टिकोण अपनाने के बजाय हमें सकारात्मक दृष्टिकोण अपनाना होगा। वर्तमान लोकतन्त्रीय व्यवस्था में दबाव समूह जब 'शासक के निर्माता' (King Makers) बन बैठे हैं तो हमारी समस्या यह नहीं है कि इन्हें किस प्रकार समाप्त किया जाय, अपितु हमारी वास्तविक समस्या यह है कि उन्हें सही दिशा में किस प्रकार मोटा जाय ?

हमारी राज व्यवस्था की स्थिरता और समुच्चय शक्ति को बढ़ाने के लिए दबाव गुटों को उसमें समुचित स्थान दिया जाना चाहिए। हमारी राजनीतिक निर्णय-प्रक्रिया में दबाव गुटों को स्थान देने के लिए निम्नांकित सुझाव दिये जा सकते हैं—प्रथम, नीति-निर्माण के विभिन्न स्तरों पर शासन को प्रभावित हितों से परामर्श करने की स्थायी और अधिकाधिक आदत डालनी चाहिए।

¹ Myron Weiner . *Politics of Scarcity*, 1962, pp. 200-201

द्वितीय, राज्यसभा और राज्य विधान-परिषदों में हित समूहों के प्रतिनिधियों को अधिकाधिक स्थान दिया जाना चाहिए। इस सम्बन्ध में वर्तमान संविधान में आवश्यक संशोधन किया जा सकता है। इससे हित समूहों को खुले तौर से राज-व्यवस्था में भाग लेने का लोकतन्त्रात्मक अवसर उपलब्ध हो जायेगा और विभिन्न हित समूह आपसी वाद-विवाद के बाद सन्तुलनकारी नीतियाँ निर्मित करने में सहायक होंगे। **तृतीय,** संसद की परामर्शदात्री समितियों में हित समूहों के सदस्यों को सह-सदस्यता प्रदान की जानी चाहिए, जिससे राज-व्यवस्था की परिपक्वता में वृद्धि होगी। **चतुर्थ,** सरकार के विभिन्न विभागों के साथ कार्यरत 'प्रतिनिधिक परामर्शदात्री समितियों' के सदस्यों का मनोनयन सरकार द्वारा न होकर हित समूहों द्वारा किये जाने की परम्परा डाली जानी चाहिए। **पंचम,** अधिकांश निर्णय स्थानीय जनता को प्रभावित करते हैं और जिलाधीश व उपजिलाधीश स्थानीय प्रशासक होते हैं। अतः सामान्य जनता और स्थानीय प्रशासकों के मध्य गहन सम्पर्क सूत्र होने आवश्यक है। स्थानीय अधिकारियों को किसी भी निर्णय के क्रियान्वयन से पूर्व स्थानीय हितों से परामर्श करने की आदत डालनी चाहिए। उन्हें अपने निर्णय की उपयोगिता जनता में स्पष्ट करनी चाहिए। इससे प्रशासन में व्याप्त लालफीताशाही दूर होगी और उत्तर-दायित्व की भावना पनपेगी।

दबाव तथा हित समूहों की निन्दा करने की आवश्यकता नहीं है। मूल बात तो यह है कि दबाव गुटों को कैसे नियन्त्रित किया जाये। इस सम्बन्ध में हमारा सुझाव है कि संसद को एक अधिनियम पारित करके दबाव गुटों की गतिविधियों पर नियन्त्रण स्थापित करना चाहिए। दबाव गुटों के लिए यह आवश्यक कर दिया जाना चाहिए कि वे अपना वार्षिक आय-कर प्रतिवेदन प्रस्तुत करें। गुटों को अपना पंजीकरण करवाना चाहिए और यदि वे अवैधानिक साधनों का प्रयोग करें तो उनका पंजीकरण समाप्त कर देना चाहिए। यह प्रसन्नता का विषय है कि हमारी सरकार ने इस सम्बन्ध में विचार करना आरम्भ कर दिया है और हाल ही में 'विदेशी अनुदान नियन्त्रण कानून' पारित किया गया है। इस कानून द्वारा इस बात को नियमित किया गया है कि विदेशी निकायों से कोई संस्था या व्यक्ति बिना केन्द्रीय सरकार की स्वीकृति से अनुदान या सहायता नहीं ले सकेगा।

निष्कर्षतः, दबाव तथा हित समूहों से हम अपेक्षा करते हैं कि वे 'सार्वजनिक हित' की अवधारणा को स्वीकार करते हुए सार्वजनिक जीवन की अभिवृद्धि तथा उन्नति के लिए अपने आपको प्रस्तुत करेंगे। विदेशी दबाव का सामना करने के लिए राष्ट्रीय इच्छा शक्ति एवं राष्ट्रीय भावना विकसित करना अपरिहार्य है। अभी तक हित समूह तथा सार्वजनिक हित के मध्य सन्तुलन स्थापित करना एक समस्या बनी हुई है।

भारत में निर्वाचन आयोग : संगठन, कार्य एवं

[THE ELECTION COMMISSION IN INDIA . ORGANISATION, FUNCTIONS AND ROLE]

‘चुनाव व्यवस्था’ लोकतान्त्रिक व्यवस्था का प्राण है। प्रत्येक शासन व्यवस्था में किसी न किसी प्रकार की चुनाव-प्रक्रिया के महत्त्व को स्वीकार किया जाता है। किन्तु निर्वाचन प्रक्रिया तथा उस प्रक्रिया का संचालन करने वाली मशीनरी लोकतान्त्रिक व्यवस्था का बुनियादी आधार है। लोकतन्त्र में यह महत्त्वपूर्ण नहीं है कि चुनाव होते हैं अपितु इससे भी ज्यादा महत्त्वपूर्ण यह है कि चुनाव किस भाँति होते हैं, चुनाव कितने निष्पक्ष होते हैं और आम मतदाता का निर्वाचन व्यवस्था का संचालन करने वाले अधिकरण की निष्पक्षता और ईमानदारी पर कितना विश्वास होता है ?

भारत एक लोकतन्त्रात्मक शासन प्रणाली वाला देश है जहाँ केन्द्र, प्रदेश तथा स्थानीय स्तर पर आये दिन चुनाव होते रहते हैं। इन चुनावों के माध्यम से जनता अपने शासकों (जन-प्रतिनिधियों) का चयन करती है, जनता शासकों पर नियन्त्रण रखती है और सरकार को वैधता (Legitimacy) प्रदान करती है। नागरिक मताधिकार के माध्यम से ऐसी सरकार को बदल सकते हैं जो उनकी इच्छाओं का सम्मान नहीं करती। वस्तुतः भारत जैसे देश में निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से लोकमत की अभिव्यक्ति है।

भारत के संविधान निर्माता चुनावों के महत्त्व से परिचित थे और इसीलिए भारतीय संविधान में उन्होंने एक ऐसे साविधानिक आयोग की स्थापना की है जिसका प्रमुख कार्य सम्पूर्ण देश में राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, लोकसभा, राज्यसभा के सदस्य एवं राज्य विधानमण्डलों के सदस्यों का निर्वाचन सम्पन्न कराना है। इस साविधानिक आयोग को ‘चुनाव आयोग’ (Election Commission) के नाम से जाना जाता है। जहाँ विश्व के अधिकांश शासन विधानों में निर्वाचन को अपेक्षाकृत कम महत्त्वपूर्ण विषय समझकर उसे व्यवस्थापिका की इच्छा पर छोड़ दिया गया है वहाँ भारतीय संविधान निर्माताओं ने निर्वाचन सम्बन्धी सम्पूर्ण व्यवस्था के संचालन का प्रावधान संविधान के अन्तर्गत ही कर लिया है। निर्वाचन तन्त्र के महत्त्व पर प्रकाश डालते हुए संविधान निर्मात्री सभा में प. हृदयनाथ कुंजरू ने कहा था—“अगर निर्वाचन तन्त्र दोषपूर्ण है या निष्पक्ष नहीं है या गैर-ईमानदार लोगों द्वारा संचालित होता है तो लोकतन्त्र अपने उद्भव काल में ही डगमगा जायगा।” स्वतन्त्र निर्वाचन तन्त्र के महत्त्व को स्वीकार करते हुए भारतीय संविधान के एक पृथक अध्याय—अनुच्छेद 324 से 329 में निर्वाचन तन्त्र से सम्बन्धित सम्पूर्ण व्यवस्था की गई है।

भारत में निर्वाचन आयोग : संरचना एवं संगठन

(ELECTION COMMISSION IN INDIA STRUCTURE AND ORGANISATION)

साविधानिक प्रावधान—संविधान के अनुच्छेद 324 के अन्तर्गत निर्वाचनों का निरीक्षण, निर्देशन और नियन्त्रण करने के लिए निर्वाचन आयोग की स्थापना की गई है। निर्वाचन आयोग

में एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा अन्य उतने निर्वाचन आयुक्त होंगे जितने कि राष्ट्रपति समय-समय पर मनोनीत करें। मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा अन्य निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति समद्वारा निर्मित किसी विधि के अधीन रहते हुए राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। राष्ट्रपति निर्वाचन आयोग से परामर्श करके आयोग की सहायता के लिए ऐसे प्रादेशिक आयुक्तों की नियुक्ति कर सकता है जैसा कि आवश्यक समझे। निर्वाचन आयुक्तों और प्रादेशिक आयुक्तों की सेवा की शर्तों और पदावधियाँ ऐसी होंगी जो कि राष्ट्रपति के नियम द्वारा निर्धारित करें। मुख्य निर्वाचन आयुक्त अपने पद से उन्हीं कारणों पर और उन्हीं रीतियों से हटाया जायगा जिन कारणों और रीतियों से सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश हटाया जा सकता है। अर्थात् सिद्ध कदाचार या असमर्थता के आधार पर राष्ट्रपति के आदेश द्वारा मुख्य निर्वाचन आयुक्त को अपने पद से हटाया जा सकता है। इस प्रकार के महाभियोग की कार्यविधि निश्चित करने का अधिकार सदन को प्राप्त है। कार्यविधि चाहे जो हो, लेकिन सदन के दोनों सदनों को अलग-अलग अपने कुल सदस्यों की सख्या के बहुमत और उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यों के दो-तिहाई मत से प्रस्ताव पारित करना होगा और वह प्रस्ताव राष्ट्रपति को भेजा जायेगा। उसके बाद राष्ट्रपति मुख्य निर्वाचन आयुक्त की पदच्युति का आदेश जारी करेगा। नियुक्ति के पश्चात् मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सेवा की शर्तों में अलाभकारी कोई परिवर्तन नहीं किया जा सकता।

व्यावहारिक स्थिति—सन् 1951 में पहली बार संविधान के अन्तर्गत निर्वाचन आयोग का गठन किया गया और तब से निर्वाचन आयोग 'एक सदस्यीय आयोग' के रूप में कार्य करता रहा। 1952 में आम चुनावों के संचालन हेतु दो प्रादेशिक आयुक्तों की नियुक्ति की गई। प्रादेशिक निर्वाचन आयुक्तों की व्यवस्था को लाभदायक नहीं समझा गया और द्वितीय आम चुनाव के समय इसे निरस्त कर दिया गया। सन् 1956 में प्रादेशिक निर्वाचन आयुक्तों के स्थान पर उपनिर्वाचन आयुक्त के पद सृजित किये गये। विभिन्न चुनावों में उपनिर्वाचन आयुक्त के पद का उपयोग किया जाता रहा है। वैसे यह संविधिक पद नहीं है, इसका उल्लेख जन-प्रतिनिधित्व अधिनियम में किया गया है। 1957, 1962 तथा 1967 के निर्वाचनों का संचालन करने हेतु दो उप निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की गई। 1969 के मध्यावधि चुनावों के समय मुख्य निर्वाचन आयुक्त को सहायता देने के लिए केवल एक ही उप निर्वाचन आयुक्त था।

इस प्रकार मुख्य निर्वाचन आयुक्त को सहायता देने के लिए उपनिर्वाचन आयुक्त, सचिव, अपर सचिव, शोध अधिकारी आदि पद उपलब्ध कराये गये हैं।

सन् 1966 में निर्वाचन सम्बन्धी विधि में परिवर्तन करके यह प्रावधान किया गया कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त में सन्निहित अधिकारों का प्रयोग उप-निर्वाचन आयुक्त एवं आयोग के सचिव भी कर सकते हैं। इस प्रकार निर्वाचन आयुक्त की शक्तियों का हस्तान्तरण हो सकता है किन्तु आज भी संविधान के अनुसार निर्वाचन सम्बन्धी समस्त शक्तियाँ एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त में ही समाविष्ट हैं।

इस समय श्री पेरी शास्त्री मुख्य निर्वाचन आयुक्त पद पर कार्य कर रहे हैं। 16 अक्टूबर, 1989 को राष्ट्रपति आर. वेक्टरमण ने निर्वाचन आयोग को व्यापक रूप देने के उद्देश्य से दो निर्वाचन आयुक्तों की नियुक्ति की। ये अधिकारी श्री एस. एस. धनोवा और श्री वी. एस. सैगल हैं। श्री धनोवा और श्री सैगल की नियुक्ति मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सहायता के लिए की गई थी। संविधान के अनुच्छेद 324 में यह प्रावधान है कि मुख्य निर्वाचन आयुक्त की सहायता के लिए आयुक्तों की नियुक्ति की जा सकती है। परन्तु यह प्रथम अवसर है जब इस प्रकार की नियुक्ति की गई। श्री धनोवा और श्री सैगल क्रमशः अवकाश प्राप्त आई. ए. एस और आई. पी. एस. अधिकारी हैं।

2 जनवरी 1990 को राष्ट्रपति ने चुनाव आयुक्तों के रूप में श्री धनोवा तथा श्री सैंगल नियुक्तियाँ रद्द कर दी, जिसके साथ ही बहुसदस्यीय आयोग फिर एक सदस्यीय हो गया है। दोनों चुनाव आयुक्तों की सदस्यीय चुनाव की पूर्ण सध्या पर नियुक्ति की राष्ट्रीय मोर्चे के घटक तथा अन्य विपक्षी दलों ने आलोचना की थी। सत्ता सँभालने के बाद प्रधानमंत्री विश्वनाथ प्रतापसिंह ने अपने पहले सवाददाता सम्मेलन में कहा था कि जिन परिस्थितियों में दो चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति हुई, सरकार उनकी समीक्षा करेगी।

चुनाव आयोग के कार्य (Functions of the Election Commission)

चुनावों से सम्बन्धित समस्त व्यवस्था करना चुनाव आयोग का कार्य है। इस सम्बन्ध में प्रमुख रूप से उसके निम्नलिखित कार्यों का उल्लेख किया जा सकता है :

(1) चुनाव क्षेत्रों का परिसीमन या सीमांकन (Delimitation of Constituencies)—

चुनाव आयोग का सर्वप्रथम कार्य चुनाव क्षेत्रों का सीमांकन होता है। प्रथम आम चुनाव में निर्वाचन क्षेत्रों का सीमांकन 'जन प्रतिनिधित्व अधिनियम, 1950' के अन्तर्गत राष्ट्रपति द्वारा जारी किये गये आदेश के आधार पर किया गया था। लेकिन यह व्यवस्था सन्तोषजनक नहीं पायी गयी, अतः संसद ने 'परिसीमन आयोग अधिनियम, 1952' पारित किया। इस अधिनियम में यह प्रावधान है कि दस वर्ष बाद होने वाली प्रत्येक जनगणना के उपरान्त निर्वाचन क्षेत्रों का सीमांकन किया जाना चाहिए। मुख्य चुनाव आयुक्त इस परिसीमन आयोग का अध्यक्ष होता है और उसके अतिरिक्त इनमें दो सर्वोच्च न्यायालय अथवा उच्च न्यायालयों के अवकाश प्राप्त न्यायाधीश होते हैं। आयोग की सहायता के लिए प्रत्येक राज्य से 2 से लेकर 7 तक सहायक सदस्यों का प्रावधान है। ये सहायक सदस्य सम्बद्ध राज्य से लोकसभा अथवा राज्य विधानसभा के लिए निर्वाचित सदस्यों में से चुने जाते हैं। जनता के द्वारा व्यक्तिगत अथवा संगठित रूप से आयोग के सम्मुख सुझाव या आपत्तियाँ प्रस्तुत की जा सकती हैं, जिन पर खुली बैठकों में विचार आवश्यक माना गया है। इसके उपरान्त ही आयोग 'सीमांकन आदेश' की घोषणा करता है जो अन्तिम होता है तथा जिसके विरुद्ध किसी भी न्यायालय में अपील नहीं की जा सकती है। परिसीमन आयोग की यह समस्त व्यवस्था 'गैरिमेंडरिंग' (Gerrymandering) जैसी बुराइयों को सीमित करने के लिए की गयी है।

(2) मतदाता सूचियाँ तैयार करना (To Prepare Electoral Rolls)—चुनाव आयोग के द्वारा लोकसभा या विधानसभा के प्रत्येक चुनाव या मध्यावधि चुनाव के पूर्व मतदाता सूचियाँ तैयार करवायी जाती हैं और इस कार्य के सम्पन्न होने पर ही चुनाव होते हैं। मतदाता सूची तैयार करने का कार्य इस उद्देश्य से किया जाता है कि कोई भी ऐसा व्यक्ति मताधिकार से वंचित न रहे जो मताधिकार की योग्यता रखता है।

(3) विभिन्न राजनीतिक दलों को मान्यता प्रदान करना (To Recognize Different Political Parties)—चुनाव आयोग का एक महत्वपूर्ण कार्य विभिन्न राजनीतिक दलों को मान्यता प्रदान करना है। इस सम्बन्ध में आयोग के द्वारा कोई आधार निश्चित किया जा सकता है। चुनाव आयोग द्वारा मान्यता प्रदान किये जाने के आधार में समय-समय पर परिवर्तन किये जा सकते हैं और किये जाते रहे हैं। वर्तमान नियम के अनुसार राष्ट्रीय दलों के रूप में किसी भी दल को मान्यता तभी प्राप्त हो सकती है जबकि आम चुनाव में उसे कम से कम चार राज्यों में 4 प्रतिशत मत मिले हो। इस दृष्टि से दिसम्बर 1984 में सम्पन्न आठवीं लोकसभा के चुनावों में 7 राजनीतिक दलों को राष्ट्रीय दल के रूप में मान्यता प्रदान की गयी थी। इन्दिरा कांग्रेस, भारतीय जनता पार्टी, जनता पार्टी, दलित मजदूर किसान पार्टी (भारतीय लोकदल), भारतीय साम्यवादी दल, मार्क्सवादी दल, कांग्रेस (स)।

(4) राजनीतिक दलों को आरक्षित चुनाव चिह्न प्रदान करना (To Allot Reserve Election Symbols to Political Parties)—आयोग मान्यता प्राप्त राजनीतिक दलों को आरक्षित (Reserved) चुनाव चिह्न प्रदान करता है और भारत की पृष्ठभूमि में आयोग का यह कार्य निश्चित रूप से महत्वपूर्ण है। यदि चुनाव चिह्न के प्रश्न पर दो राजनीतिक दलों के बीच कोई विवाद उत्पन्न हो जाये तो उस स्थिति में आयोग से यह अपेक्षा की जाती है कि वह निष्पक्ष और न्यायिक ढंग से विवाद का निबटारा करेगा। इस सम्बन्ध में आयोग के निर्णय के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील भी की जा सकती है।

(5) अर्द्ध-न्यायिक कार्य (Quasi-Judicial Functions)—संविधान के द्वारा आयोग को कुछ अर्द्ध-न्यायिक कार्य भी सौंपे गये हैं, जिसमें दो उल्लेखनीय हैं : अनुच्छेद 103 के अन्तर्गत राष्ट्रपति संसद के सदस्यों की अयोग्यताओं (Disqualifications) के सम्बन्ध में परामर्श कर सकता है तथा 192वें अनुच्छेद के अन्तर्गत राज्य विधानमण्डल के सदस्यों के सम्बन्ध में यह अधिकार राज्यों के राज्यपालों को दिया गया है। लेकिन संविधान अथवा जन प्रतिनिधित्व अधिनियम में कार्य को करने की कोई प्रक्रिया निश्चित नहीं की गयी है और इसलिए इस कार्य को करने में आयोग ने कठिनाइयाँ अनुभव की हैं।

(6) अन्य कार्य (Other Functions)—आयोग को उपर्युक्त के अतिरिक्त कुछ अन्य कार्य भी सौंपे गये हैं, जो इस प्रकार हैं—(1) राजनीतिक दलों के लिए आचार संहिता (Code of Conduct) तैयार करना; (2) राजनीतिक दलों को आकाशवाणी पर चुनाव प्रचार की सुविधाएँ दिलवाना; (3) उम्मीदवारों द्वारा किये जाने वाले कुल व्यय की राशि निश्चित करना; (4) मर्तदाताओं को राजनीतिक प्रशिक्षण देना; (5) चुनाव याचिकाओं आदि के सम्बन्ध में सरकार को आवश्यक परामर्श देना।

इन सबके अतिरिक्त आयोग से यह अपेक्षा की जाती है कि वह समय-समय पर सरकार को अपने कार्यों के सम्बन्ध में प्रतिवेदन देता रहेगा और चुनाव प्रक्रिया में सुधार के लिए सुझाव देता रहेगा।

निर्वाचन प्रक्रिया का प्रारम्भ इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति द्वारा जारी की गयी अधिसूचना से होता है। यह अधिसूचना 'जन प्रतिनिधित्व अधिनियम 1951' की 14वीं धारा के अन्तर्गत जारी की जाती है तथा उसे वर्तमान लोकसभा की अवधि की समाप्ति या मध्यावधि चुनाव होने की स्थिति में जारी किया जाता है। इसके उपरान्त चुनाव आयोग मतदान की तिथियों की घोषणा करता है, जिसे निर्वाचन प्रक्रिया का दूसरा चरण कहा जा सकता है। इस घोषणा में नामजदगी, पत्रों की जाँच की तिथि, चुनाव संघर्ष से नाम वापस लेने की तिथि का उल्लेख होता है। सन् 1966 के उपरान्त उम्मीदवारों को चुनाव अभियान के लिए कम से कम 20 दिन का समय दिया जाता है।

क्या निर्वाचन आयोग एक निष्पक्ष और स्वतन्त्र संस्था है ?

अथवा

निर्वाचन आयोग की स्वतन्त्रता के लिए सांविधानिक प्रावधान

(INDEPENDENCE OF THE ELECTION COMMISSION . CONSTITUTIONAL PROVISIONS)

भारत में निर्वाचन आयोग एक स्वतन्त्र सांविधानिक निकाय है और संविधान इस बात को सुनिश्चित करता है कि यह उच्चतम और उच्च न्यायालयों की भाँति कार्यपालिका के बिना किसी हस्तक्षेप के स्वतन्त्र और निष्पक्ष रूप से अपने कार्यों को सम्पादित कर सके। इसकी स्वतन्त्रता को बनाये रखने की दृष्टि से अग्रलिखित प्रावधान बड़े महत्वपूर्ण हैं—

1. निर्वाचन आयोग एक माविधानिक मंत्र्या है अर्थात् इसका निर्माण भविष्य में न कि कार्यपालिका या संसद ने ।
2. मुख्य चुनाव आयुक्त तथा अन्य चुनाव आयुक्तों की नियुक्ति राष्ट्रपति करते हैं ।
3. मुख्य चुनाव आयुक्त को महाभियोग जैसी प्रक्रिया से ही हटाया जा सकता है ।
4. मुख्य चुनाव आयुक्त का दर्जा सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश के बराबर है ।
5. नियुक्ति के पश्चात् मुख्य चुनाव आयुक्त एवं अन्य चुनाव आयुक्तों की सेवा शर्तों कोई अलाभकारी परिवर्तन नहीं किया जा सकता है ।
6. मुख्य निर्वाचन आयुक्त तथा अन्य आयुक्तों का वेतन भारत की सचिव निधि में से जाता है ।

सक्षेप में, सविधान निर्वाचन आयोग के पदाधिकारियों को पूर्ण संरक्षण प्रदान करता जिससे वे अपने कार्यों को निष्पक्षता, निष्पक्षता तथा बिना किसी हस्तक्षेप के संपादित कर सकें ।

निर्वाचन आयोग : आलोचना (ELECTION COMMISSION : CRITICISM)

भारत में समय-समय पर निर्वाचन आयोग पर शासक दल के साथ पक्षपात करने के लगाये जाते रहे हैं । चतुर्थ आम चुनाव तथा विशेषतया लोकसभा के मध्यावधि चुनाव (197 के बाद इस प्रकार के आरोपों में बहुत वृद्धि हुई है । नवम्बर लोकसभा चुनाव (नवम्बर 1989) दौरान भी आयोग पर कई आरोप लगाये गये । आयोग की निम्नलिखित आलोचनाएँ जाती हैं ।

1. प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों की मुख्य चुनाव आयुक्त के पद पर नियुक्ति—आलोच के अनुसार मुख्य चुनाव आयुक्त के पद पर आमतौर से भारतीय प्रशासनिक सेवा (I. A. S के अधिकारियों की नियुक्ति की जाती है । उन अधिकारियों को नियुक्त किया जाता है जिन्हें शासक दल निष्ठावान मानता है । सत्तारूढ़ दल द्वारा अपने चहेते व्यक्तियों को मुख्य निर्वाचन आयुक्त निर्वाचन आयुक्त के पद पर पुरस्कृत किया जाता है । वे अधिकारी जिन्होंने सत्तारूढ़ दल मातहत के रूप में काम किया है चुनाव आयुक्त के रूप में निष्पक्ष भूमिका अदा कैसे कर सकते हैं ।

2. निर्वाचन आयोग में 'आयुक्त' का एकल पद—भारत में निर्वाचन आयोग में लम्बे समय तक आयुक्त का एकल पद (एक सदस्यीय) रहा है । हाल ही में नवम्बर लोकसभा चुनाव (198 से पूर्व आयोग में दो अतिरिक्त आयुक्तों को मनोनीत किया गया था, किन्तु 2 जनवरी 1990 - राष्ट्रपति ने एक आदेश द्वारा उनकी नियुक्तियाँ रद्द कर दी । अब चुनाव आयोग फिर 1 सदस्यीय बन गया है । निर्वाचन आयोग के कार्य बहुत विस्तृत और उसके उत्तरदायित्व बहुत हैं । अतः अन्तिम रूप से एक ही व्यक्ति द्वारा इतने लम्बे समय तक इन कार्यों को किये जाने पक्षपात और शक्ति के दुरुपयोग की आशंका रहती है ।

3. निर्वाचन आयोग सत्तारूढ़ दल एवं सरकार के इशारे पर काम करता है—संदेह के रूप से यह कहा जाता है कि भारत में निर्वाचन का समय व तिथियाँ निर्वाचन आयोग द्वारा की जाती हैं । लेकिन यथार्थ में वह सत्तारूढ़ दल की इच्छा एवं सुविधा को ध्यान में रखकर करता है । उदाहरणार्थ, हाल ही में लोकसभा के लिए रिक्त स्थानों पर उपचुनाव न कराने निर्णय सत्तारूढ़ दल की मंशा के अनुसार लिया गया । जबकि तीन राज्यों में होने वाले विधानसभा चुनावों के साथ इन्हें सम्पन्न किया जा सकता था । निर्वाचन आयोग का यह तर्क हास्यास्पद कि संशोधित मतदाता सूचियाँ उपलब्ध न होने के कारण ही उपचुनाव नहीं कराये जा रहे हैं । पुरानी सूचियों के आधार पर विधानसभा के चुनाव हो सकते हैं तो लोकसभा उपचुनाव क्यों नहीं हो सकते थे ? इसी प्रकार नवम्बर लोकसभा चुनाव की तिथियाँ भी सरकार की सुविधा को ध्यान रखते हुए घोषित की गईं ।

4. निर्वाचन सम्पन्न कराने के लिए राज्य सरकारों के कर्मचारियों पर निर्भरता—निर्वाचन आयोग के पास निर्वाचन कार्यों के लिए स्वतन्त्र कर्मचारी तन्त्र नहीं है। उसे राज्य सरकार के कर्मचारियों पर निर्भर रहना पड़ता है। ये कर्मचारी आयोग के प्रति उत्तरे समर्पित नहीं होते और कई बार निष्पक्ष आचरण नहीं करते। नवम् लोकसभा चुनाव के समय प्रधानमन्त्री के निर्वाचन क्षेत्र अमेठी में जिस पैमाने पर फर्जी मतदान और वृथ पर कब्जा करने की घटनाएँ हुई उससे स्थानीय कलक्टर (रिटर्निंग ऑफीसर) और पुलिस सुपरिन्टेन्डेण्ट की उदासीनता को देखते हुए चुनाव प्रक्रिया सम्पन्न होने से पूर्व ही उनका स्थानान्तरण कर्मचारीतन्त्र की पक्षपातपूर्ण भूमिका का पर्दा फाश कर देता है।

5. चुनाव घाँघलियों को रोक पाने में असमर्थ—वर्तमान में चुनाव आयोग चुनाव घाँघलियों को रोक पाने में अपने को असहाय पाता है। चुनावों में बाहुबल और हिंसा, मतदान स्थानों पर कब्जा (Booth Capturing), फर्जी मतदान करने की प्रवृत्ति बढ़ती जा रही है किन्तु चुनाव आयोग मूक दर्शक बना रहता है।

6. कागजी अधिकार—चुनावी भ्रष्टाचार पर काबू पाने के चुनाव आयोग के अधिकांश अधिकार कागजी तक ही सीमित हैं। अगर चुनावों की व्यवस्था कारगर और भरोसेबन्द तरीके से करनी है तो आयोग के लिए कारगर अधिकारों और पर्याप्त ससाधनों की तत्कात जरूरत है। खासकर संसद में कानून बनाकर आयोग को नियन्त्रक और महालेखा परीक्षक सरीखी हैसियत दिये जाने की जरूरत है।

निर्वाचन आयोग के पुनर्गठन हेतु सुझाव

(A PLEA FOR REFORMING THE ELECTION COMMISSION)

निर्वाचन आयोग के संगठन में सुधार हेतु निम्नलिखित सुझाव दिये जाते हैं :

1. चुनाव आयोग एक बहुसदस्यीय स्थायी आयोग हो जिसमें 3 से 5 तक स्थायी सदस्य हों और मुख्य चुनाव आयुक्त इसका अध्यक्ष हों।

2. चुनाव आयोग के सदस्यों की नियुक्ति एक ऐसी समिति के द्वारा की जाय जिसके सदस्य मुख्य न्यायाधीश, प्रधानमन्त्री तथा संसद में विपक्ष के नेता हों।

3. राज्य स्तर पर भी इसी प्रकार चुनाव आयोग हों।

4. आयोग की निष्पक्षता को बनाये रखने के लिए इसमें वर्तमान या सेवानिवृत्त प्रशासनिक अधिकारियों को नियुक्त न कर वर्तमान या सेवानिवृत्त उच्च न्यायालय और सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को ही नियुक्त किया जाना चाहिए।

5. उप चुनाव के बारे में निर्णय लेने की अन्तिम शक्ति निर्वाचन आयोग में निहित हो न कि सत्तारूढ दल की सुविधा पर।

6. निर्वाचन आयोग से पद निवृत्त होने वाले आयुक्तों को भविष्य में किसी भी लाभ के पद पर नियुक्त न किया जाये।

तारकुण्डे समिति ने निर्वाचन आयोग में सुधार हेतु निम्नलिखित सुझाव दिये थे : (1) राज्यों में निर्वाचन आयोग स्थापित किये जायें; (2) केन्द्रीय निर्वाचन आयोग में एक के वजाय तीन सदस्य हों तथा उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति एक ऐसी समिति की सिफारिश से करें जिसमें प्रधानमन्त्री, सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश तथा लोकसभा में विरोध पक्ष का नेता हों।

भारतीय जनता पार्टी के अध्यक्ष श्री लालकृष्ण अडवाणी ने निर्वाचन आयोग की निष्पक्षता को बनाये रखने के लिए तीन सुझाव दिये हैं :

(1) निर्वाचन आयोग बहुसदस्यीय होना चाहिए, (2) सेवानिवृत्ति के बाद सचिवों को

करता है। नागरिक मताधिकार के माध्यम से ऐसी सरकार को बदल सकते हैं जो उनकी सेवा का सम्मान नहीं करती है।

राजनीतिकरण की प्रक्रिया (Process of Politicization)

‘राजनीतिकरण’ का अर्थ है—राजनीतिक विकास। राजनीतिक विकास को मापने का साधन ‘चुनाव’ भी है। एडवर्ड शिल्स ने ‘राजनीतिक लोकतन्त्र’ को ही ‘राजनीतिक विकास’ नाम दिया है। उनके मतानुसार ‘विकसित राजनीतिक प्रणाली वह है जिसमें एक से अधिक नीतिक दल हैं और वे राजनीतिक सत्ता के लिए खूलकर प्रतिযোগिता कर सकते हैं।’ यह योगिता स्वतन्त्र और निष्पक्ष चुनावों के माध्यम से होती है।

चुनावों से ‘राजनीतिकरण’ (Politicization) की प्रक्रिया तीव्र होती है क्योंकि (i) लोकतन्त्र का निर्माण—लोकतान्त्रिक संस्थाओं के प्रति जनसाधारण की निष्ठा बनी रहे, लिए यह जरूरी है कि वार्षिक मताधिकार पर आधारित चुनाव समय-समय पर होते रहे। चुनाव ‘लोक-निष्ठा’ का प्रतीक है। चुनाव राजनीतिक भागीदारी प्रदान करने हैं और भारतीय जनता के लिए राजनीति में हिस्सा लेने का एकमात्र साधन कहे जा सकते हैं। (ii) नीतिक स्थिरता—राजनीतिक विकास को मापने का एक साधन स्थायित्व यानी राजनीतिक स्थिरता भी है। (iii) मतदाताओं को सक्रिय बनाना—चुनाव राजनीतिक चेतना उत्पन्न का बहुत बड़ा साधन है। चुनावों के समय राजनीतिक दल लोगों में सजगता उत्पन्न करने के जन-सम्पर्क माध्यमों (Mass media) और स्थानीय संगठनों (Local organization) का करते हैं। वे जनसाधारण को ‘क्रियाशील’ बनाने का प्रयास करते हैं। विदेश नीति, औद्योगिक लोकतन्त्र, ओवर ट्राफ़्ट, कीमत नियन्त्रण, निजी क्षेत्र, सार्वजनिक क्षेत्र आदि ऐसी बातें हैं। सम्बन्ध में एक साधारण मतदाता कुछ भी नहीं जानता। चुनावी प्रचार से इन बातों को सच का अवसर मिलता है।

भारत में चुनावी राजनीति का एक अध्ययन

(A STUDY OF ELECTORAL POLITICS IN INDIA)

भारत में अब तक लोकसभा के 9 आम चुनाव हो चुके हैं और राज्य सभा में 10 आम चुनाव भी समय-समय पर होते रहे हैं। इन चुनावों के परिणामों का विश्लेषण करने से मत व्यवहार को प्रभावित करने वाले मुद्दों और कारणों का पता लगाना आसान है। यहाँ हम आम चुनाव से लेकर 1989 तक सम्पन्न चुनावों का संक्षेप में विवेचन करेंगे।

प्रथम आम चुनाव (1951-52)

(FIRST GENERAL ELECTION 1951-52)

भारत में प्रथम आम चुनाव लोकतन्त्र के इतिहास में एक साहसिक प्रयोग था और लिए अप्रैल 1950 में संविधान सभा (भारत की अन्तिम संसद) द्वारा चुनाव कानून पारित जाने के बाद में ही तैयारियाँ प्रारम्भ से गयी। श्री सुकुमार सेन को भारत का प्रथम आयुक्त नियुक्त किया गया और चुनाव के लिए मतदाता सूचियाँ तैयार करते हुए समस्त 11 करोड़ 30 लाख मतदाताओं को पंजीकृत किया गया। चुनाव आयोग ने प्रथम चुनाव 14 राजनीतिक दलों को राष्ट्रीय दल माना था लेकिन व्यवहार के अन्तर्गत इस चुनाव में बड़े राष्ट्रीय और क्षेत्रीय कुल मिलाकर 75 राजनीतिक दलों ने चुनाव में अपने उद्देश्य किये। भारतीय जनता की अशिक्षा और राजनीतिक अपरिपक्वता को दृष्टि में रखते हुए की पद्धति बहुत सरल रखी गयी और मतदान केन्द्रों पर अलग-अलग राजनीतिक उम्मीदवारों के चुनाव चिह्न वाली मतपेटियाँ रखते हुए व्यवस्था की गयी कि मतदाता उम्मीदवार को मत देना चाहें, उसके चुनाव चिह्न वाली मतपेटी में अपना मत डाल दें। और जलवायु सम्बन्धी कठिनाइयों तथा चुनाव अधिकारियों की अपेक्षाकृत कम संख्या के प्रथम आम चुनाव में लगभग 4 माह का लम्बा समय (अक्टूबर 25, 1951 से फरवरी 1952) लगा। अधिकांश स्थानों पर मतदान कार्य जनवरी 1952 में हुआ।

प्रथम आम चुनाव से सम्बन्धित कुछ तथ्य

मताधिकार प्राप्त व्यक्तियों की संख्या—17 करोड़ 30 लाख

लोकसभा के लिए स्थानों की संख्या—489

तालिका 1
प्रथम तीन आम चुनावों की परिणाम तालिका

राजनीतिक दल	1951-52		1957		1962	
	प्राप्त स्थानों की संख्या	प्राप्त मतों का प्रतिशत	प्राप्त स्थानों की संख्या	प्राप्त मतों का प्रतिशत	प्राप्त स्थानों की संख्या	प्राप्त मतों का प्रतिशत
कांग्रेस दल	364	45.0	371	47.78	361	44.7
समाजवादी दल	12	10.6	—	—	—	—
कृषक मजदूर प्रथा पार्टी	—	5.6	—	—	—	—
प्रजा समाजवादी दल	—	—	19	10.75	12	6.84
भारत का समाजवादी दल	—	—	—	—	6	2.49
साम्यवादी दल	16	3.3	27	8.92	29	1.69
जनसंघ	3	3.1	4	5.39	13	6.44
स्वतन्त्र दल	—	—	—	—	18	7.89
द्रविण मुन्नेत्र कडगम	—	—	—	—	7	2.02
अन्य दल	44	16.4	34	7.57	30	7.37
निर्दलीय	41	15.8	39	19.59	20	12.27
	480	100.0	494	100.0	497	100.00

लोकसभा के लिए उम्मीदवारों की संख्या—1,874

समस्त राज्य विधानसभाओं के लिए कुल स्थानों की संख्या—3,283

समस्त राज्य विधानसभाओं के लिए कुल उम्मीदवारों की संख्या—15,000

सरकार द्वारा चुनावों पर व्यय—लगभग 10 करोड़ रुपये

चुनाव संचालन के लिए सरकार द्वारा नियुक्त व्यक्ति—5 लाख 60 हजार

मतदान प्रतिशत—44.9

अवैध मत—16,35,000

“भारत में वयस्क मताधिकार को स्वीकार करने का निश्चय वस्तुतः विश्वास का कार्य था, भारत के साधारण व्यक्ति तथा उसकी व्यावहारिक बुद्धि में विश्वास। 1951-52 के प्रथम आम चुनाव में भारतीय जनता ने अपने आपको इस विश्वास के योग्य सिद्ध किया।”¹

इन चुनावों के परिणामस्वरूप केन्द्र और अधिकांश राज्यों में कांग्रेस को विशाल बहुमत के साथ विजय प्राप्त हुई। अन्य किसी राजनीतिक दल को अखिल भारतीय स्तर पर उल्लेखनीय विजय प्राप्त नहीं हुई। कांग्रेस को लोकसभा के 489 स्थानों में से 364 पर अधिकार प्राप्त हुआ। राज्यों में मद्रास, उड़ीसा, पेंडू और त्रावनकोर, कोचीन के अतिरिक्त अन्य सभी राज्यों की विधानसभाओं में कांग्रेस को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ। इन राज्यों में राजनीतिक स्थिति अस्पष्ट रही।

द्वितीय आम चुनाव (फरवरी-मार्च, 1957)

(SECOND GENERAL ELECTIONS, FEB -MARCH, 1957)

यद्यपि द्वितीय आम चुनाव भारत के लिए कोई नवीन कार्य नहीं थे, लेकिन 1956 में राज्यों के पुनर्गठन का जो कार्य हुआ, उसने भारतीय राजनीति में कुछ अनिश्चितता का समावेश कर दिया और ऐसी स्थिति में भारत के एक वर्ग द्वारा इस बात की मांग की गयी कि चुनाव स्थगित कर दिये जाने चाहिए। लेकिन चुनाव आयोग ने साहसपूर्वक फरवरी 1957 में चुनाव कारवाये और प्रथम आम चुनाव के 17 सप्ताह के स्थान पर केवल 3 सप्ताह (फरवरी-24 मार्च, 1957) में ही चुनाव कार्य सम्पन्न हो गया। इन चुनावों में आयोग द्वारा चार दलों (कांग्रेस, प्रजा समाजवादी दल, साम्यवादी दल और जनमघ) को अखिल भारतीय स्तर पर और 19 दलों को राज्यस्तरीय दल के रूप में मान्यता प्रदान की गयी। इन चुनावों में कुल मिलाकर 45 राजनीतिक दलों द्वारा भाग लिया गया। इन चुनावों में कुल मिलाकर 49.2 प्रतिशत मतदाताओं द्वारा मताधिकार का प्रयोग किया गया।

चुनाव में कांग्रेस दल को लोकसभा के लगभग 73 प्रतिशत स्थानों (494 में से 317) और राज्य विधानसभाओं के 66.1 प्रतिशत स्थानों पर सफलता प्राप्त हुई। इस प्रकार लोकसभा में इसकी सदस्य संख्या में वृद्धि हुई, लेकिन राज्य विधानसभाओं में इसने 300 से अधिक स्थान खोये। केरल और उड़ीसा को छोड़कर अन्य सभी राज्यों में कांग्रेस को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ। इन चुनावों में प्रादेशिक शक्तियाँ भी उभरकर सामने आयीं। उड़ीसा में गणतन्त्र परिषद, मद्रास में द्रविड़ मुनेत्र कडगम (D M K.) विहार में झारखण्ड पार्टी और तत्कालीन बम्बई राज्य में महा-गुजरात जनता परिषद और संयुक्त महाराष्ट्र समिति ने शक्ति का परिचय दिया। द्वितीय आम चुनाव पर टिप्पणी करते हुए चुनाव आयोग ने कहा, “अनेक पिछड़े हुए क्षेत्रों में भी निर्वा-

¹ “It was an act of faith in the common man of India and in his practical common sense”

—Election Commission Report on the First General Elections in India, 1951-52 (Delhi, 1955), I. 10.

चक्रों द्वारा राजनीतिक परिपक्वता के जिस स्तर का परिचय दिया गया, उसने राजनीति के अनेक विद्यार्थी और निष्पक्ष पर्यवेक्षक में स्तम्भित रह गये।¹

तृतीय आम चुनाव (फरवरी, 1962)

(THIRD GENERAL ELECTIONS FEB., 1962)

तृतीय आम चुनाव के पूर्व चुनाव व्यवस्था में कुछ महत्वपूर्ण परिवर्तन किये गये। प्रथम और द्वितीय आम चुनाव में बहु-सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों की व्यवस्था थी। दूसरे आम चुनाव में 91 लोकसभा निर्वाचन क्षेत्र और 584 विधानसभा क्षेत्र द्वि-सदस्यीय थे और काफी बड़ी संख्या में अवैध मतों का एक कारण द्वि-सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों से उत्पन्न अस्पष्टता भी थी। अतः जनवरी 1961 में 'द्वि-सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र उन्मूलन विधेयक' पारित किया गया और तृतीय आम चुनाव में सभी निर्वाचन क्षेत्र एक-सदस्यीय हो गये। इसके अतिरिक्त प्रथम और द्वितीय आम चुनाव में मतदान केन्द्र पर अलग-अलग मतपेटी रखने की जो व्यवस्था अपनायी गयी थी, उसे भी दोषपूर्ण समझा जा रहा था। अतः द्वितीय आम चुनाव के बाद के उपचुनावों व 1960 के केरल विधानसभा चुनावों में मतपत्र को चिन्हित करने की पद्धति अपनायी गयी थी और केवल कुछ ही निर्वाचन क्षेत्रों को छोड़कर 1962 में इस पद्धति को राष्ट्रव्यापी आधार पर अपनाया गया। यह कुछ सुधरी हुई और साथ ही कुछ जटिल पद्धति थी, लेकिन यह इतनी सफल सिद्ध हुई कि उसके बाद अब तक इसे ही अपनाया जाता रहा है। इन चुनावों में राष्ट्रीय और राज्यस्तरीय दल का भेद भी समाप्त कर दिया और 3 प्रतिशत से अधिक मत पाने वाले राजनीतिक दलों को उन राज्यों में 'आरक्षित चुनाव चिन्ह' (Reserve Symbol) दिया गया, जिन राज्यों में उन्होंने कम से कम इतने प्रतिशत मत प्राप्त किये थे।

तृतीय आम चुनाव में 55.4 प्रतिशत मतदाताओं द्वारा मताधिकार का प्रयोग किया गया। इन चुनावों में कांग्रेस को लोकसभा के 410 में से 361 स्थान प्राप्त हुए और सभी राज्यों की विधानसभाओं से भी कांग्रेस को बहुमत प्राप्त हुआ। लेकिन इस पर भी ये चुनाव परिणाम वस्तुतः कांग्रेस की घटती हुई शक्ति के परिचायक थे, क्योंकि लोकसभा में उसकी सदस्य संख्या 371 से घटकर 361 रही थी और इसे 1957 के 46 प्रतिशत मतों के स्थान पर 45 प्रतिशत मत ही प्राप्त हुए थे। इन चुनावों में कुछ साम्प्रदायिक और क्षेत्रीय दलों का उत्थान हुआ जैसे केरल में मुस्लिम लीग, पंजाब में अकाली दल और मद्रास में द्रविड मुनेत्र कडगम।

चतुर्थ आम चुनाव (फरवरी, 1967)

(FOURTH GENERAL ELECTIONS, FEB. 1967)

तृतीय आम चुनाव के बाद भारतीय राजनीति में तेजी से परिवर्तन हुए। अनेक विदेशी राजनीतिज्ञों द्वारा इस बात की आशंका व्यक्त की गयी थी कि पण्डित जवाहरलाल नेहरू के निधन के बाद भारत में राजनीतिक स्थायित्व नहीं रहेगा और ऐसी स्थिति में प्रजातन्त्र भी ठीक प्रकार से कार्य नहीं कर सकेगा। लेकिन 1964 और उसके बाद जनवरी 1966 में जिस शान्तिपूर्ण संवैधानिक ढंग से कांग्रेस दल द्वारा अपने नेता का चयन किया गया, उसमें विदेशी राजनीतिज्ञ चकित रह गये। लेकिन स्थिति अच्छी नहीं थी और "चतुर्थ आम चुनाव अवसाद, निराशा, अनिश्चितता और लगभग लगातार आन्दोलनों के वातावरण में सम्पन्न हुए।"¹

"चतुर्थ आम चुनाव में भारतीय जनता द्वारा मतदान के आधार पर क्रान्ति लाने का कार्य किया गया।"² इन चुनावों में जनता ने पर्याप्त परिपक्वता का परिचय दिया और इसे दृष्टि में

¹ Norman D. Palmer : *India's Fourth General Elections* (Asian Survey, Vol. 7, May 1967) p. 277.

² G. P. W. de Costa, *Roots of Change in Popular Vote, The Hindu*, March 17, 1967.

रहाते हुए ही इन्हें 'प्रथम वास्तविक आम चुनाव' (First True General Election) और 'द्वितीय क्रान्ति' (Second Revolution) जैसी मन्त्रा दी गयी। चुनाव परिणाम ने यह अमनन्दिग्रह रूप में स्पष्ट कर दिया कि भारतीय जनता परिवर्तन के लिए आतुर है और भारतीय राजनीति में कांग्रेस दल की लोकप्रियता निरन्तर घटती जा रही है। चुनाव के परिणामस्वरूप 17 राज्यों में से 9 (आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, हरियाणा, जम्मू और कश्मीर, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मैसूर और नागालैण्ड) में कांग्रेस को पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ, लेकिन इन राज्यों में भी तीसरे चुनाव की तुलना में कांग्रेस को कम स्थान ही प्राप्त हुए थे। राजस्थान, पंजाब व उत्तर प्रदेश की विधान-सभाओं में कांग्रेस दूसरे दलों की अपेक्षा सबसे विशाल दल था, परन्तु इसे पूर्ण बहुमत प्राप्त न हो सका। केरल, उड़ीसा और मद्रास की विधानसभाओं में कांग्रेस को 9, 31 और 50 स्थान प्राप्त हुए जिससे इन राज्यों में कांग्रेस की प्रतिष्ठा को बहुत आघात पहुँचा। यद्यपि केन्द्र में कांग्रेस सरकार बनाने की स्थिति थी, लेकिन लोकसभा में कांग्रेस की सदस्य संख्या 361 से घटकर 281 रह गयी। कांग्रेस अध्यक्ष कामराज व अनुत्प घोष और एस. के. पाटिल जैसे कांग्रेस के महारथी भी चुनाव में पराजित हुए थे।

इन चुनावों ने राज्यों की राजनीति में मिली-जुली सरकारों का दौर प्रारम्भ किया और फरवरी 1967 के बाद भारतीय मध्य के 9 राज्यों में किसी एक विरोधी दल या दलों की संयुक्त सरकार स्थापित हो गयी। इन चुनावों के बाद भारतीय राजनीति में एक दूषित प्रवृत्ति दल-बदल भी बहुत अधिक प्रचल हो गयी।

चतुर्थ आम चुनाव में कांग्रेस की असफलता के कारण

(REASONS OF CONGRESS FAILURE IN FOURTH GENERAL ELECTIONS)

चतुर्थ आम चुनाव में कांग्रेस की अपेक्षाकृत असफलता अनेक कारणों का सामूहिक परिणाम थी। इनमें से कुछ कारणों की विवेचना इस प्रकार से की जा सकती है

- (1) इससे पूर्व के तीनों आम चुनावों में कांग्रेस की सफलता का एक बहुत बड़ा कारण भारतीय जनता में पं. नेहरू की लोकप्रियता थी, लेकिन चतुर्थ आम चुनाव कांग्रेस ने पं. नेहरू या उन जैसे किसी महाव्यक्तित्व के बिना ही लड़ा था। भारत-पाक युद्ध ने शास्त्रीजी के रूप में राष्ट्रीय कांग्रेस और राष्ट्र को प्रभावशाली व्यक्तित्व प्रदान किया था, लेकिन वह भी अधिक समय तक नहीं रहे। जनवरी 1966 में श्रीमती गाँधी ने प्रधानमंत्री पद ग्रहण किया था, लेकिन फरवरी 1967 तक श्रीमती गाँधी का व्यक्तित्व प. नेहरू की तुलना में एक बौने के रूप में ही था।
- (2) 1962 के पूर्व तक कांग्रेस शासन द्वारा अपनायी गयी विदेश नीति को भारतीय हितों की रक्षा में सफल समझा जाता था, किन्तु 1962 में चीन द्वारा भारत पर आक्रमण और भारत की पराजय ने जनता की नजरों में कांग्रेसी शासन को असफल सिद्ध कर दिया था। कांग्रेस 1967 तक चीन से भारतीय प्रदेश मुक्त नहीं करा सकी थी, जो चीन ने 1962 की लड़ाई में प्राप्त कर लिया था।
- (3) 1967 के पूर्व की खराब आर्थिक स्थिति ने कांग्रेस की असफलता में सर्वाधिक योग दिया। खाद्यान्न के अभाव और महँगाई से जनता बहुत अधिक दुःख अनुभव कर रही थी और साधारण जनता के लिए अपना गुजारा कठिन हो गया था। शासन द्वारा किये गये रुपये के अवमूल्यन ने शासन की प्रतिष्ठा को गिराया और आर्थिक कठिनाइयों में भी वृद्धि ही की।
- (4) विरोधी दलों द्वारा संचालित कुछ आन्दोलनों का भी चुनाव परिणामों पर प्रभाव पड़ा। उत्तर प्रदेश में कर्मचारियों के महँगाई भत्ता बढ़ाने के आन्दोलन ने कांग्रेस को नुकसान पहुँचाया और गोवध विरोधी आन्दोलन ने जनसंघ को लाभ पहुँचाया, जिसने अपने कार्यक्रम में गो-रक्षा को प्रमुखता प्रदान की थी।
- (5) विद्यार्थियों और युवा वर्ग में कांग्रेसी शासन के प्रति बहुत असन्तोष था और मद्रास जैसे कुछ राज्यों में तो इसने निर्णायक भूमिका अदा की।
- (6) भारत के अल्प-

[illegible]

संयुक्तों और दलित वर्गों के द्वारा उनमें पूर्ण के नीतियों आम चुनावों में गणभंग सामूहिक रूप से कांग्रेस का समर्थन किया जाता रहा था, लेकिन अब काफी बड़ी संख्या में अल्पसंख्यकों की कांग्रेस से निराशा हो रही थी और उनके द्वारा अलग-अलग विरोधी दलों को अपना समर्थन प्रदान किया गया। दलित वर्गों का भी साम्यवादी दल और संयुक्त समाजवादी दल की ओर झुकाव देना गया। (7) 1967 के चुनाव के पूर्व ही कांग्रेस में मुटुबन्दी अपने चरमोत्कर्ष पर पहुँच गयी थी और कांग्रेस के ही कुछ नेताओं द्वारा कांग्रेस में पृथक होकर अलग गुटों का निर्माण कर दिया गया था। पश्चिमी बंगाल में अजय मुखर्जी के नेतृत्व में बंगला कांग्रेस, बिहार में महामामाग्रमाद के नेतृत्व में जनश्रान्ति दल और राजस्थान में कुम्हाराम के नेतृत्व में जनता पार्टी जैसे ही दल थे और उन्होंने कांग्रेस की पराजय को गलन कर दिया। कांग्रेस की आन्तरिक मुटुबन्दी ने भी उसकी हार में बहुत अधिक योग दिया। (8) इन सबके अनिश्चित अन्तिम कारण यह था कि जनता परिवर्तन की मनोस्थिति में थी। जनता विरोधी दलों की राजनीति में सकारात्मक भूमिका अदा करने का अवसर देना चाहती थी, जिससे उनके द्वारा की गयी ऊँची-ऊँची घोषणाओं का परका जा सके।

इन सभी कारणों का सामूहिक परिणाम कांग्रेस की आंशिक पराजय के रूप में सामने आया।

राष्ट्रीय कांग्रेस का विभाजन और लोकसभा के मध्यावधि चुनाव (DIVISION OF NATIONAL CONGRESS AND MID-TERM ELECTIONS OF LOK-SABHA)

कांग्रेस के मतभेद तो प्रारम्भ में ही थे, 1967 और 1969 के चुनावों में इनमें वृद्धि की और श्री जाकिर हुसैन के उत्तराधिकारी के चयन के प्रश्न को लेकर इनमें स्पष्ट फूट का रूप ग्रहण कर लिया। अतः 1969 में कांग्रेस संस्था दो पक्षों में विभाजित हो गयी - मत्ता कांग्रेस और संगठन कांग्रेस। कांग्रेस के विभाजन के बाद श्रीमती गांधी की मत्ता कांग्रेस अल्पमत में रह गयी, क्योंकि लोकसभा के 519 स्थानों में से मत्ता कांग्रेस को 220 स्थान ही प्राप्त थे। लेकिन श्रीमती गांधी के द्वारा भारतीय साम्यवादी दल, द्रविड़ मुन्नेत्र कडगम, प्रजा समाजवादी दल, छोटे दल और निर्दलीय सदस्यों की महायुता से अपनी सरकार का संचालन किया जाता रहा। संयुक्त समाजवादी दल, भारतीय श्रान्ति दल और मार्क्सवादी दल के द्वारा कभी सरकार का समर्थन और कभी विरोध किया गया।

श्रीमती गांधी के द्वारा विविध राजनीतिक दलों के समर्थन में अपनी सरकार के संचालन में अनुविधा अनुभव की जा रही थी और जनता ने स्पष्ट निर्णय प्राप्त करने के पक्ष में थी। अतः श्रीमती गांधी के परामर्श पर राष्ट्रपति द्वारा 27 दिसम्बर, 1970 को लोकसभा भंग कर मध्यावधि चुनाव की घोषणा की गयी।

इन चुनावों में संगठन कांग्रेस, जनसघ, स्वतन्त्र दल और संयुक्त समाजवादी दल के द्वारा एक 'चार-दलीय मोर्चे' का निर्माण किया गया। यह चार-दलीय मोर्चा केन्द्र में अपनी सरकार की स्थापना या पर्याप्त शक्तिशाली विरोधी दल का स्थान ग्रहण करने के प्रति बहुत अधिक आशान्वित था लेकिन चुनाव परिणाम चार-दलीय मोर्चे की आशाओं के नितान्त विपरीत रहे। कांग्रेस के द्वारा सामान्यतया भारतीय साम्यवादी दल और तमिलनाडु में द्रविड़ मुन्नेत्र कडगम के सहयोग से चुनाव लड़े गये। चुनावों में कांग्रेस को अपूर्व सफलता प्राप्त हुई।

1971 के चुनाव के बाद लोकसभा में राजनीतिक दलों की स्थिति (PARTY POSITION IN LOK-SABHA AFTER ELECTIONS OF 1971)

1971 के लोकसभा मध्यावधि चुनाव के बाद विभिन्न राजनीतिक दलों की स्थिति का अध्ययन अब आधार पर किया जा सकता है।

तालिका 3

राजनीतिक दल	1970 के लोकसभा में स्थानों की संख्या	1971 के चुनाव में लोकसभा में प्राप्त स्थानों की संख्या	कुल वैध मतों का प्राप्त प्रतिशत
सत्ता कांग्रेस	220	350	43.6
संगठन कांग्रेस	65	16	10.6
मार्क्सवादी-साम्यवादी दल	19	25	4.9
भारतीय साम्यवादी दल	24	23	4.5
द्रविड मुनेत्र कड़गम	24	23	4.5
जनसंघ	33	22	7.5
स्वतन्त्र दल	35	8	3.1
भारतीय क्रान्ति दल	10	1	1
संयुक्त समाजवादी दल	17	3	2.4
प्रजा समाजवादी दल	15	2	2
अन्य दल व निर्दलीय	57	43	18.5
योग	519	516	100

लोकसभा चुनाव में सत्ता कांग्रेस की विजय के कारण

(REASONS OF CONGRESS VICTORY IN LOK-SABHA ELECTIONS)

1971 के लोकसभा चुनाव परिणामों ने भारतीय राजनीति के प्रायः सभी देशी व विदेशी प्रेक्षकों को हतप्रभ कर दिया। किसी की भी, सत्ता कांग्रेस की नेता श्रीमती गाँधी को भी, यह आशा नहीं थी कि सत्ता कांग्रेस को लोकसभा में दो-तिहाई बहुमत प्राप्त हो सकेगा।¹ लेकिन ये चुनाव परिणाम प्रथम सरसरी दृष्टि में जितने आश्चर्यजनक प्रतीत हुए, वास्तव में उतने आश्चर्यजनक नहीं थे। मतदाताओं के आचरण के पीछे कुछ महत्वपूर्ण कारण थे और यदि उन्हें दृष्टि में रखा जाय, तो चुनाव परिणाम पूर्णतया स्वाभाविक दिखायी देते हैं। कांग्रेस की इस अप्रत्याशित समझी जाने वाली विजय के अनेक कारण थे।

प्रथम, श्रीमती गाँधी द्वारा मध्यावधि चुनाव की घोषणा ने भारतीय जनता को मनो-वैज्ञानिक रूप से प्रभावित किया। अपनी इस घोषणा के आधार पर श्रीमती गाँधी यह प्रमाणित कर रही थी कि वह सत्ता से चिपके नहीं रहना चाहती और जनता का स्पष्ट निर्णय प्राप्त करने के पक्ष में हैं। द्वितीय, लोकसभा के मध्यावधि चुनाव की घोषणा से सम्बन्धित श्रीमती गाँधी का समस्त कार्य बहुत अधिक चतुराईपूर्ण था। श्रीमती गाँधी ने अपनी इस घोषणा के आधार पर राष्ट्रीय प्रश्नों को क्षेत्रीय प्रश्नों से अलग कर दिया था और क्षेत्रीय प्रश्नों से उत्पन्न असन्तोष का जो लाभ विरोधी दलों को मिल सकता था उसे समाप्त कर दिया था। इसके अतिरिक्त, चुनाव का समय श्रीमती गाँधी के अत्यधिक अनुकूल था। तृतीय, सत्ता कांग्रेस की विजय राजनीतिक स्थिरता के लिए मतदान था। फरवरी 1967 से लेकर 1970 के अन्त तक भारतीय संघ के विभिन्न राज्यों को गम्भीर राजनीतिक अस्थिरता की स्थिति का सामना करना पड़ा था, जिसके लिए मुख्यतया विपक्षी दल उत्तरदायी थे। वस्तुतः चतुर्थ आम चुनावों के बाद की भारतीय राजनीति का सबसे प्रमुख तथ्य सविद सरकारों की स्थापना और उनकी असफलता था। ऐसी स्थिति में भारतीय मतदाता इस बात से आशंकित थे कि कहीं राज्य-स्तरीय राजनीति ही केन्द्रीय स्तर पर प्रकट न हो

¹ श्रीमती गाँधी ने दलीय नेता चुन जाने के समय लोकसभा के कांग्रेसी सदस्यों को सम्बोधित करते हुए स्वीकार किया था।
—Times of India, March 19, 1971.

जाय। चतुर्थ, चार-दलीय मोर्चे के चुनाव नारे का पहला भाग था 'इन्दिरा हटाओ' और दूसरा भाग था 'लोकतन्त्र बचाओ' जिसमें पहला भाग ही अधिक जाना गया था—सत्ता कांग्रेस का नारा था—'गरीबी हटाओ, निर्धनता, बेरोजगारी और सामाजिक असमानता की समाप्ति' के लिए मत दो। इस प्रकार के चुनाव नारों के सन्दर्भ में मतदाताओं ने अपनी ओर से जोड़ा कि 'इन्दिराजी गरीबी और अमीरी का भेद मिटाना चाहती हैं, इसलिए यह मोर्चा इन्दिराजी को हटाना चाहता है।' ऐसी स्थिति में मतदाताओं की पसन्द जो हो सकती थी, वही हुई। पंचम, सामान्य व्यक्ति सदैव ही माधारण समीकरणों में विश्वास करते हैं। उनके लिए सत्ता कांग्रेस वंको के राष्ट्रीयकरण व राजाओं के प्रीवीपर्स समाप्त करने के प्रयत्न आदि के कारण निर्धन जनता की, समाजवाद की प्रतीक बन गयी थी। चार-दलीय मोर्चे द्वारा इन प्रयत्नों का विरोध किये जाने के कारण मोर्चा उच्च वर्गों का, पूँजीवाद का प्रतीक बन गया था। श्रीमती गांधी सामान्य जनता में यह विश्वास उत्पन्न करने में सफल हुई थी कि कांग्रेस के विभाजन में एक नवीन कांग्रेस का उदय हुआ है जो समाजवादी समाज के निर्माण में विश्वास रखती है। षष्ठम्, इन चुनावों में अल्पसंख्यक वर्ग ने सामूहिक रूप से सत्ता कांग्रेस का समर्थन किया था। इन चुनाव परिणामों का एक कारण सत्ता कांग्रेस की अधिक साधन सम्पन्नता थी।

इन सबके अतिरिक्त, सत्ता कांग्रेस की अपूर्व विजय का सबसे प्रमुख कारण था, 'श्रीमती गांधी का व्यक्तित्व।' यदि विरोधी दलों के पास श्रीमती गांधी के समान ही प्रभावशाली कोई व्यक्तित्व होता, तो मतदाताओं के सामने दुविधापूर्ण स्थिति भी उत्पन्न हो सकती थी, लेकिन उनके पास ऐसा कोई व्यक्तित्व नहीं था, जिसके नाम पर मत माँगे जा सकें।

मार्च, 1971 के लोकसभा मध्यावधि चुनाव भारतीय लोकतन्त्र के पहले ऐसे चुनाव थे जिसके अन्तर्गत जनता द्वारा 'कार्यक्रम सहित प्रधानमन्त्री' का चुनाव किया गया था।

लोकसभा चुनाव परिणामों का राजनीतिक दलों पर प्रभाव (Impact of Lok-Sabha Election Results on Political Parties)

ये चुनाव परिणाम सत्ता कांग्रेस के विरोधी राजनीतिक दलों के लिए एक तीव्र आघात के समान थे, अतः इन चुनाव परिणामों ने सभी राजनीतिक दलों को झकझोर दिया। प्रथमतः मगठन कांग्रेस, जनसंघ, स्वतन्त्र दल और संयुक्त समाजवादी दल चुनावों में पराजय के लिए एक-दूसरे को उत्तरदायी ठहराने लगे और इन राजनीतिक दलों में नेतृत्व के प्रति विरोधी स्वर उभरने लगे। चुनाव के समय बनाया गया चार-दलीय मोर्चा समाप्त हो गया और चौगुटे के चारों ही राजनीतिक दलों ने घोषणा कर दी कि फरवरी 1972 के विधानसभा तथा अन्य चुनाव वे अकेले अपनी ही शक्ति के बल पर लड़ेंगे। द्वितीयतः, चुनाव परिणामों से स्पष्ट हो गया था कि भारतीय राजनीति में दक्षिणपन्थी दलों का कोई भविष्य नहीं है, अतः अब दक्षिणपन्थी दलों में भी प्रगतिशील नीतियाँ अपनाने की प्रवृत्ति प्रबल होने लगी। मगठन कांग्रेस और जनसंघ में विशेष रूप से इस प्रकार का परिवर्तन देखा गया। तृतीयतः, विरोधी राजनीतिक दलों विशेषतया संगठन कांग्रेस का तेजी में पतन हुआ। चतुर्थ, राज्य स्तर पर नयी कांग्रेस के नेतृत्व में भी परिवर्तन हुए। विशेष रूप से राजस्थान, आन्ध्र प्रदेश, मध्य प्रदेश और असम में इस प्रकार के परिवर्तन हुए। ये परिवर्तन इस बात के प्रतीक थे कि अब कांग्रेस के प्रादेशिक सामन्तों की स्थिति केन्द्रीय सत्ता के समर्थन और सहयोग पर निर्भर करती है।

1972 के विधानसभा चुनाव (ASSEMBLY ELECTIONS OF 1972)

मार्च 1971 के लोकसभा चुनाव और फरवरी 1972 के विधानसभा चुनावों के बीच विश्व राजनीति की सर्वाधिक महत्वपूर्ण घटना थी—'स्वाधीन बंगला देश की स्थापना।' इस घटना ने श्रीमती गांधी और सत्ता कांग्रेस की प्रतिष्ठा में बहुत अधिक वृद्धि कर दी।

मार्च 1972 के विधानसभा चुनावों में सत्ता कांग्रेस की विजय प्रत्याशित थी लेकिन इतने स्पष्ट रूप में और इतने बहुमत के साथ नहीं, जिस रूप में विजय प्राप्त हुई। दिल्ली को जनसंघ और पश्चिमी बंगाल को मार्क्सवादी दल का गढ़ समझा जाता था, लेकिन इन क्षेत्रों में इनकी उपस्थिति नगण्य-सी हो गयी। जिन 17 राज्यों में चुनाव हुए, उनमें कुल मिलाकर कांग्रेस को 70.4 प्रतिशत स्थान (48.5 प्रतिशत मत) प्राप्त हुए। इसके पूर्व कांग्रेस को कभी भी ऐसी विजय प्राप्त नहीं हुई थी। चुनाव परिणामों की समीक्षा एक शब्द में करना ही उचित होगा, और वह है—श्रीमती गांधी की विजय। श्री मल्कानी के शब्दों में, 1971 में यदि इन्दिरा लहर थी, तो 1972 में इन्दिरा ज्वार था।¹

तालिका 4

पाँचवें आम चुनावों के बाद राज्यों में राजनीतिक दलों की स्थिति

राज्य	विधानसभा में कुल स्थान	कांग्रेस	संगठन कांग्रेस स्वतंत्र दल	जनसंघ	भारतीय साम्यवादी दल	मार्क्सवादी दल	समाजवादी दल	अन्य दल	निर्दलीय सदस्य	
आन्ध्र प्रदेश	287	219	—	2	—	7	1	5	53	
महाराष्ट्र	270	222	—	—	5	2	1	12	25	
कर्नाटक	216	135	24	—	—	3	—	6	15	
गुजरात	167	139	16	—	3	1	—	—	8	
गोवा	30	1	—	—	—	—	—	28	1	
								(M. G. P.)		
दिल्ली	56	44	2	—	5	3	—	1	1	
(मैट्रोपोलिटन कौंसिल)										
हिमाचल प्रदेश	65	51	—	—	5	—	—	13	1	
बिहार	318	167	30	—	26	35	—	13	12	
हरियाणा	81	52	12	—	2	—	—	4	11	
पंजाब	104	66	—	—	—	10	1	24	3	
								(अकाली)		
मध्य प्रदेश	297	220	—	—	48	3	—	7	18	
राजस्थान	184	145	1	11	8	4	—	4	11	
असम	114	95	—	1	—	3	—	6	5	
मणिपुर	60	17	1	—	—	5	—	3	16	
मेघालय	60	9	—	—	—	—	—	32	19	
								(APHLC)		
पश्चिमी बंगाल	280	216	2	—	—	35	14	8	5	
त्रिपुरा	60	41	—	—	—	1	16	5	2	
जम्मू-कश्मीर	74	57	—	—	3	—	—	—	9	
योग	272	1926	88	16	105	112	33	57	163	231

M. G. P.—महाराष्ट्रवादी गोमान्तक दल।

APHLC—All Parties Hill Leaders Conference.

¹ "If there was an Indira wave in 1971, there is Indira tide in 1972."

—K. R. Malkani. "Congress is King—and it is Queen" in *Motherland* (New Delhi), March 15, 1975.

1971 के लोकसभा चुनाव और 1972 के विधानसभा चुनावों का भारतीय राजनीति पर प्रभाव

1971 के लोकसभा चुनावों के परिणाम सत्ता काग्रेस के विरोधी राजनीतिक दलों के लिए एक तीव्र आघात के समान थे, अतः इन चुनाव परिणामों ने सभी राजनीतिक दलों को झकझोर दिया। भारतीय राजनीति पर इन चुनावों का परिणाम निम्न रूपों में पड़ा :

(1) विपक्षी दलों के गठबन्धन का अन्त—संगठन कांग्रेस, जनसघ, स्वतन्त्र दल और संयुक्त समाजवादी दल चुनावों में पराजय के लिए एक-दूसरे को उत्तरदायी ठहराने लगे और इन राजनीतिक दलों में नेतृत्व के प्रति विरोधी स्वर उभरने लगे। चुनाव के समय बनाया गया 'चार-दलीय मोर्चा' समाप्त हो गया और चौगुटे के चारों ही राजनीतिक दलों ने घोषणा कर दी कि 1972 के विधानसभा तथा अन्य चुनाव वे अकेले अपनी ही शक्ति के बल पर लड़ेंगे।

(2) भारतीय राजनीति में करिश्मावादी नेतृत्व का उदय—1971 के लोकसभा चुनावों में श्रीमती गांधी ने कहा था, 'चुनाव का मुद्दा मैं हूँ' (I am the issue), वस्तुस्थिति यही थी और जब श्रीमती गांधी के नेतृत्व में सत्ता कांग्रेस ने लोकसभा के दो-तिहाई में अधिक स्थान प्राप्त कर लिये, तब भारतीय राजनीति में लगभग सात वर्ष के अन्तराल (1964-70) के बाद श्रीमती गांधी के रूप में पुनः करिश्मावादी नेतृत्व का उदय हुआ। दिसम्बर 1971 में भारत-पाकिस्तान युद्ध में निर्णायक विजय प्राप्त कर लेने पर श्रीमती गांधी के इस करिश्मावादी नेतृत्व में और अधिक वृद्धि हो गयी।

(3) केन्द्रीय सत्ता और व्यक्ति विशेष में सत्ता का अत्यधिक केन्द्रीयकरण—1971 के चुनावों ने केन्द्र में श्रीमती गांधी को पूर्ण सत्ता प्रदान कर दी थी और 1972 के चुनावों ने राज्यों पर श्रीमती गांधी की पूर्ण सत्ता स्थापित कर दी। भूतकाल में प. नेहरू को भी इस प्रकार की स्थिति प्राप्त थी, लेकिन उनके द्वारा अपनी स्थिति और शक्तियों का विशेष परिस्थितियों में ही बहुत अधिक समयमित रूप में और मर्यादित औचित्य को ध्यान में रखते हुए प्रयोग किया गया। श्रीमती गांधी के द्वारा संवैधानिक औचित्य की नितान्त अवहेलना की गयी। न केवल मुख्यमन्त्रियों के नामों और राज्यों की मन्त्रिपरिषदों के सदस्यों की सूची का निर्णय नयी दिल्ली में हुआ, बल्कि राज्यों के शासन का संचालन भी नयी दिल्ली से किया जाने लगा।

(4) जनता में प्रबल आकांक्षाएँ और बढ़ती हुई निराशाएँ—1971 के लोकसभा चुनावों में श्रीमती गांधी का नारा था 'गरीबी हटाओ'। इसके अतिरिक्त, श्रीमती गांधी ने 14 प्रमुख बैंकों का राष्ट्रीयकरण और राजाओं के प्रिवीपर्स समाप्त करने की घोषणा आदि के आधार पर अपनी वामपन्थी और लोककल्याणकारी छवि का परिचय दिया था। इस स्थिति में श्रीमती गांधी और उनके शासन के प्रति जनता की आकांक्षाएँ बहुत अधिक बढ़ गयीं, लेकिन जब चुनावों के बाद जनता को यह आभास मिला कि सरकार ऐसा कोई प्रयत्न नहीं कर रही है तब जनता में बहुत अधिक तेजी के साथ निराशा की स्थिति और शासन के प्रति विरोध भावना बढ़ने लगी।

(5) व्यापक जन आन्दोलन की प्रवृत्ति—जनता में निराशा व्यक्तता और शासन के प्रति विरोध की स्थिति तो थी ही, इस समय यह बात भी स्पष्ट हो गयी कि समस्त शासन तन्त्र बहुत अधिक भ्रष्ट है। इस स्थिति ने 1973 के उत्तरार्द्ध में व्यापक जन आन्दोलनों को जन्म दिया। 1974 ई. में जब लोकनायक जयप्रकाश ने इस जन आन्दोलन को अपना आशीर्वाद और तत्पश्चात् निर्देशन दे दिया, तब जन आन्दोलन ने बहुत अधिक व्यापकता ग्रहण कर ली।

छठी लोकसभा के चुनाव (मार्च, 1977)

18 जनवरी, 1977 को राष्ट्र के नाम सन्देश प्रसारित करते हुए तत्कालीन प्रधानमंत्री श्री गांधी द्वारा लोकसभा को भंग करने और मार्च 1977 में छठी लोकसभा के चुनाव करवाने

की घोषणा की गयी। इस घोषणा के साथ ही प्रेस पर सेसरशिप और अभिव्यक्ति के अन्य माध्यमों पर प्रतिबन्ध हटा दिये गये। प्रतिबन्धित संगठनों से सम्बन्धित व्यक्तियों के अतिरिक्त आन्तरिक सुरक्षा अधिनियम के अन्तर्गत गिरफ्तार अन्य व्यक्तियों को रिहा करने के आदेश जारी किये गये। इस प्रकार चुनाव के लिए आवश्यक स्वतन्त्रता का वातावरण तैयार किया गया।

विरोधी दलों द्वारा कांग्रेस की चुनौती का सामना करने के लिए जनता के सामने कांग्रेस का विकल्प प्रस्तुत किया गया और यह विकल्प था 'जनता पार्टी' जिसका गठन भारतीय लोकदल, मंगठन कांग्रेस, जनसंघ, समाजवादी दल और विद्रोही कांग्रेसियों द्वारा किया गया। जगजीवनराम द्वारा कांग्रेस से त्यागपत्र देकर 'लोकतन्त्रीय कांग्रेस' (Congress of Democracy) का गठन किये जाने की घोषणा ने विरोधी दलों के मनोबल को ऊँचा उठाने का कार्य किया।

इन चुनावों से सम्बन्धित कुछ तथ्य इस प्रकार थे कुल स्थान—542 (इनमें से मार्च 1977 में 539 स्थानों पर चुनाव हुए।)

कुल उम्मीदवार—2,431 (दलीय उम्मीदवार 1,151, शेष निर्दलीय)

कुल मतदाता—31,83,42,602 (लगभग 31 करोड़)

चुनावों के अन्तर्गत जनता पार्टी के द्वारा जनता के सामने 'लोकतन्त्र बनाम तानाशाही' का प्रश्न रखा गया, जबकि कांग्रेस के द्वारा 'स्थायित्व या अराजकता' के प्रश्न पर बल दिया गया। वस्तुतः जून 1975 में घोषित आपातकाल इन चुनावों का केन्द्रीय प्रश्न बन गया था। चुनाव के पूर्व कुछ सीमा तक उत्तेजना का वातावरण था। लेकिन इसके बावजूद निष्पक्ष, स्वतन्त्र और शान्तिपूर्ण ढंग से चुनाव सम्बन्धी समस्त कार्य सम्पन्न हुआ। चुनाव के परिणाम 'मतपेट्री के माध्यम से शान्तिपूर्ण क्रान्ति' के रूप में थे। भारतीय जनता ने आपातकाल के विरुद्ध मतदान कर 'राजनीतिक जागरूकता और लोकतन्त्र के प्रति अपनी प्रतिबद्धता' का परिचय दिया था।

चुनाव परिणाम निम्न तालिका से स्पष्ट हैं :

दल का नाम	मार्च 1977 के चुनाव में उम्मीदवारों की संख्या	लोकसभा में प्राप्त स्थान	प्राप्त मतों का प्रतिशत
कांग्रेस	493	153	34.5%
जनता पार्टी/लोकतान्त्रिक कांग्रेस	423	298	43.1%
	(391+32)	(270+28)	
भारतीय साम्यवादी दल	92	7	2.1%
मार्क्सवादी दल	53	22	4.0%
क्षेत्रीय दल और अन्य निर्दलीय	1278	59	22.1%

कांग्रेस की पराजय के लिए उत्तरदायी तत्त्व

छठी लोकसभा के इन चुनावों में कांग्रेस को जो भारी पराजय की, करना पड़ा, उसके लिए उत्तरदायी तत्वों की विवेचना निम्न प्रकार से की जा सकती है—

(1) 1975 में घोषित आपातकाल और आपातकालीन ज्यादतियाँ—
 के द्वारा जिस आपातकाल की घोषणा की गयी, उसका कारण आन्तरिक अराजकता उत्पन्न होने की आशंका बतलाया गया था, लेकिन सामान्य जनता को ममज्ञ गये कि श्रीमती गाँधी के द्वारा अपने आपको सत्ता में बनाये घोषित किया गया था। इस आपातकाल में नरेश कुछ प्रमुख ज्यादतियाँ थी—
 प्रतिष्ठित राजनीति-राजनीतिक व्यक्तियों की गिरफ्तारी, संगठनों को प्रतिबन्धित करना और

वेधरवार करना आदि। शासक वर्ग की इन ज्यादातियों की प्रतिक्रिया होना नितान्त स्वाभाविक ही था।

(2) परिवार नियोजन कार्यक्रम के अन्तर्गत की गई ज्यादातियाँ—भारत के लिए परिवार नियोजन कार्यक्रम की उपयोगिता पर किसी के भी द्वारा सन्देह नहीं किया जा सकता, लेकिन इस कार्यक्रम को मूर्खता की सीमा तक पहुँचे हुए जिस अनुचित उत्साह के साथ अपनाया गया, उसने इस कार्यक्रम को एक लम्बे समय के लिए अलोकप्रिय और जनता को शासक वर्ग का प्रबल विरोधी बना दिया। इस कार्यक्रम का एक प्रमुख पक्ष था 'जोर-जवरदस्ती के आधार पर नसबन्दी' और इसमें सामान्य नागरिकों के प्रति पशुओं जैसा व्यवहार किया गया था।

(3) कांग्रेस में सजय गाँधी का उदय और युवा कांग्रेस की भूमिका—1975 में घोषित आपातकाल में भारतीय राजनीति में सजय गाँधी का उदय हुआ और शीघ्र ही सजय गाँधी 'संविधानेतर सत्ता के एक बहुत बड़े केन्द्र' बन गये। कुछ केन्द्रीय मन्त्रियों और कुछ राज्यों के मुख्य-मन्त्रियों ने उनके चाटुकार बनकर उन्हें मनमानी करने की दिशा में प्रत्येक सम्भव प्रोत्साहन दिया। सजय गाँधी की भूमिका में वशानुगत शासन का खतरा अनुभव किया गया। इसके अतिरिक्त, युवा कांग्रेस सन्देहपूर्ण शक्तियों का केन्द्र बन गयी और सजय गाँधी तथा युवा कांग्रेस की भूमिका कांग्रेस के पतन का कारण बनी।

(4) श्रीमती गाँधी के प्रति जनता के विश्वास में कमी—1971 के समान ही 1977 के चुनावों का मुख्य प्रश्न भी श्रीमती गाँधी ही थी, अन्तर केवल यह था कि 1971 में श्रीमती गाँधी की छवि जितनी उज्ज्वल थी, 1977 में उतनी ही अधिक धूमिल हो गयी थी। 1975 में आपातकाल की घोषणा, सजय गाँधी को दिया गया राजनीतिक प्रोत्साहन, आपातकालीन ज्यादातियाँ और 1971 तथा 1972 के चुनावों में जनता के प्रति किये गये वायदों को पूरा न करने आदि तत्त्वों ने भारतीय जनता में श्रीमती गाँधी के प्रति विश्वास को बहुत कम कर दिया। इस स्थिति के परिणामस्वरूप न केवल कांग्रेस हारी बरन् स्वयं श्रीमती गाँधी अपने ही निर्वाचन क्षेत्र में हार गयी।

(5) चुनाव के लिए गलत समय का चयन—श्रीमती गाँधी ने 'अप्रत्याशित चुनाव' की घोषणा करते हुए सोचा कि इससे विरोधी दल चुनाव के लिए पूरी तैयारी नहीं कर पायेंगे और यह बात श्रीमती गाँधी की भारी विजय में सहायक होगी। लेकिन घटनाएँ दूसरे ही रूप में घटित हुईं। रिहाई के बाद जब विरोधी दल के नेता और उनके दुःख-दर्द की गाथाएँ जनता के सामने आयीं तो जनता में उनके प्रति सहानुभूति उमड़ी और बहुत शीघ्र ही होने वाले चुनावों के कारण इस सहानुभूति ने उनके पक्ष में भारी मतदान का रूप ले लिया।

(6) विरोधी दलों को श्री जयप्रकाश का सक्रिय समर्थन—1977 में श्रीमती गाँधी की तस्वीर जितनी धूमिल थी, श्री जयप्रकाश की तस्वीर उतनी ही उज्ज्वल थी। ऐसी स्थिति में श्रीमती गाँधी ने जयप्रकाश पर जो भी आरोप लगाये, श्रीमती गाँधी उनमें स्वयं ही लाछित हो गयी। जयप्रकाश के द्वारा इन चुनावों में जनता पार्टी को खुला और पूर्ण समर्थन प्रदान किया गया। जनता पार्टी के गठन और जनता पार्टी तथा लोकतन्त्रीय कांग्रेस के बीच समझौते आदि सभी बातों में जयप्रकाश की भूमिका बहुत अधिक रचनात्मक, ठोस और उपयोगी रही। 1977 के चुनाव परिणाम बहुत कुछ सीमा तक 'जयप्रकाश की विजय' के रूप में ही थे।

(7) विरोधी दलों द्वारा भारतीय जनता को कांग्रेस का विकल्प प्रदान करना—अब तक कांग्रेस सदैव यह प्रचार करती रही कि विरोधी दल आपसी मतभेदों के कारण शासन चलाने में असमर्थ है। लेकिन मार्च 1977 के लोकसभा के चुनावों के पूर्व चार प्रमुख विरोधी दलों के द्वारा 'जनता पार्टी' का गठन किया गया। उनके द्वारा एक दल, एक चुनाव चिह्न और एक निश्चित

नेता की अध्यक्षता में चुनाव लड़कर जनता को यह विश्वास दिलाने में सफलता प्राप्त की गयी कि यह शासन करने और देश की राजनीति में स्थायित्व बनाये रखने में समर्थ है।

(8) श्री जगजीवनराम द्वारा मन्त्रिमण्डल और कांग्रेस से पद त्याग—एक चुनाव मोर्चे के रूप में जनता पार्टी का गठन तो जनवरी 1977 के अन्त में ही हो चुका था, 3 फरवरी, 1977 की घटना ने कांग्रेस विरोधी दलों के मनोबल में भारी वृद्धि और कांग्रेस के मनोबल में भारी गिरावट लाने का कार्य किया और वह घटना थी, बहुगुणा और अन्य कुछ नेताओं सहित जगजीवनराम का मन्त्रिपरिषद और कांग्रेस में त्यागपत्र। कांग्रेस के वरिष्ठ नेता जगजीवनराम द्वारा कांग्रेस छोड़े जाने का सामान्य जन के द्वारा कांग्रेस का पतन प्रारम्भ समझा गया। लेकिन वस्तुतः श्री जगजीवनराम द्वारा पद त्याग से पूर्व ही कांग्रेस विरोध की भावना बहुत अधिक तीव्र थी और श्री राम को कांग्रेस की पराजय का प्रमुख नहीं, बल्कि गौण कारण ही समझा जाना चाहिए।

(9) कांग्रेसी शासन की आर्थिक नीति और 1971-72 में किये गये चुनाव वायदों को पूरा करने में असफलता—‘आपातकाल से आर्थिक समृद्धि’ का बहुत अधिक ढिंढोरा पीटा गया लेकिन न तो आर्थिक स्थिति अच्छी थी और न ही जनता कांग्रेसी शासन की आर्थिक नीति से सन्तुष्ट थी। दोनो के प्रश्न पर सरकारी नीति और तालाबन्दी रोकने में शासन की असफलता से श्रमिक वर्ग असन्तुष्ट था और पुनः बढ़ती हुई महँगाई से मध्यम वर्ग। इसके अतिरिक्त, 1971 और 1972 के चुनावों में श्रीमती गाँधी के द्वारा ‘गरीबी हटाने और आर्थिक असमानता समाप्त करने’ के नाम पर मत प्राप्त किये गये थे, लेकिन व्यवहार में ऐसा करने की कोई चेष्टा नहीं की गयी।

इसके अतिरिक्त, युवा विद्यार्थी वर्ग में कांग्रेसी शासन के प्रति असन्तोष बहुत अधिक प्रबल था। प. वंगाल और अन्य कुछ राज्यों में कांग्रेस में तीव्र गुटबन्दी ने भी कांग्रेस की पराजय में प्रमुख भूमिका अदा की। इन चुनावों में कांग्रेस के पास निष्ठावान् कार्यकर्ताओं का नितान्त अभाव देखा गया, जबकि इस सम्बन्ध में जनता पार्टी की स्थिति बहुत सुखद थी। चुनावों में कांग्रेस के द्वारा शक्ति और साधन सम्पन्नता का जो भौटा प्रदर्शन किया गया, वह भी उसके विरुद्ध गया। वस्तुतः 1973 के मध्य से ही शासन और कांग्रेस विरोधी हवा चल रही थी, आपातकाल ने उसे ऐसे आधी-तूफान का रूप दे दिया, जिसे घोर सरकारी प्रचार के आधार पर भी नियन्त्रण कर पाना सम्भव नहीं था।

1977 के चुनाव परिणामों का एक अन्य पक्ष था उत्तर भारत में जनता पार्टी को भारी समर्थन, लेकिन दक्षिण भारत में कांग्रेस को भारी समर्थन प्राप्त होना। इस स्थिति का मूल कारण यह था कि इन चुनावों में कांग्रेस की पराजय के लिए उत्तरदायी तीन सर्वाधिक प्रमुख तत्त्व—आपातकालीन ज्यादतियाँ, परिवार नियोजन सम्बन्धी ज्यादतियाँ और संजय गाँधी तथा युवा कांग्रेस का प्रभाव—उत्तर भारत में बहुत अधिक उग्र रूप में थे, लेकिन दक्षिण भारत में इन तत्त्वों की वैसी उग्रता नहीं थी। इसके अतिरिक्त, दक्षिण भारत की कांग्रेसी राज्य सरकारों द्वारा समाज के निम्न वर्गों को निश्चित रूप से कुछ आर्थिक लाभ पहुँचाये गये थे और कांग्रेस को इसका लाभ मिला।

जून 1977 के विधानसभा चुनाव

जून 1977 में भारतीय संघ के 10 राज्यों की विधानसभाओं और केन्द्रशासित क्षेत्रों की जन-परिषदों के चुनाव हुए। इनके चुनाव परिणाम भी लगभग उसी रूप में सामने आये जिस रूप में लोकसभा चुनाव परिणाम सामने आये थे।

1977 के लोकसभा और विधानसभा चुनावों का भारतीय राजनीति पर प्रभाव

1971-72 के चुनावों और मार्च 1977 के बीच की मध्यम प्रमुख घटनाएँ थी 12 जून, 1975 को इलाहाबाद उच्च न्यायालय द्वारा लोकसभा के लिए श्रीमती गाँधी ने चुनाव को अवैध घोषित करना, आपातकालीन ज्यादातियाँ और लोकतन्त्र को आघात तथा सत्ता में संविधानेतर केन्द्र का उदय। 1 जनवरी, 77 को विपक्षी दलों में एकता स्थापित हुई और उन्होंने चुनावी मोर्चे के रूप में 'जनता पार्टी' का गठन किया। चुनावों का मुख्य मुद्दा था, 'लोकतन्त्र बनाम तानाशाही' और इन चुनावों में जनता पार्टी ने स्पष्ट बहुमत प्राप्त कर अपनी सरकार का गठन किया। मार्च 1977 के लोकसभा चुनावों और जून 1977 के विधानसभा चुनावों ने भारतीय राजनीति में किम स्थिति को जन्म दिया, उसके प्रमुख तत्त्व निम्न थे

1. केन्द्र में गुटबन्दी से ग्रस्त कमजोर सरकार और प्रधानमंत्री पद की सत्ता एवं सम्मान को आघात—जनता पार्टी का गठन 6 घटकों—लोकदल, जनमंध, मंगठन कांग्रेस, समाजवादी दल विद्रोही कांग्रेसी और 'कांग्रेस फॉर डेमोक्रेसी'—के विलय से हुआ, लेकिन यह विलय केवल सतही था और व्यवहार में जनता पार्टी में घटकवाद सदैव ही बना रहा। परिणामतया केन्द्रीय सरकार की स्थिति एक 'मिली-जुली सरकार' जैसी रही। मन्त्रिपरिषद् के मदस्यों में आपसी खींचतान, मन्त्रिपरिषद् के मदस्यों द्वारा प्रधानमंत्री के आदेश-निर्देश की अवहेलना और कुछ बातों के प्रमग में मध्य प्रधानमंत्री के असामान्य व्यवहार ने एक ओर तो केन्द्रीय सरकार को कमजोर किया तथा दूसरी ओर प्रधानमंत्री पद की सत्ता एवं सम्मान को आघात पहुँचाया। जुलाई 1979 में भी स्थितियाँ वहीं और श्री चरणसिंह ने जिस तौर-तरीके से प्रधानमंत्री पद प्राप्त किया उसने तो प्रधानमंत्री पद की सत्ता और सम्मान को बहुत ही अधिक आघात पहुँचाया।

2. केन्द्र और राज्य स्तर पर राजनीतिक अस्थायित्व—इन चुनावों के परिणामस्वरूप जिस जनता पार्टी ने केन्द्र और उत्तर भारत के राज्यों में पद ग्रहण किया था, वह गुटबन्दी और घटकवाद में ग्रस्त थी और इस बात ने केन्द्र तथा राज्य स्तर पर राजनीतिक अस्थायित्व को जन्म दिया। लगभग 28 महीने बाद केन्द्र की जनता पार्टी सरकार का पतन हो गया और जनता पार्टी शासित राज्य सरकारें अस्थायित्व की मनोस्थिति में ही अधिक से अधिक तीन वर्ष का कार्यकाल पूरा कर सकीं।

3. राजनीतिक ध्रुवीकरण की आशा और निराशा—विभिन्न विपक्षी दलों के विलय से जब जनता पार्टी का गठन हुआ और जब 'कांग्रेस फॉर डेमोक्रेसी' भी इसमें मिल गयी, तब अनेक पक्षों द्वारा यह आशा की जाने लगी कि अब भारत में विचारधारा पर आधारित प्रमुख रूप से दो-तीन राजनीतिक दल ही रह जायेंगे। लेकिन 1978 के मध्य से ही स्पष्ट हो गया कि इस प्रकार की आशा करना उचित नहीं था। 1979 में ही जनता पार्टी दो दलों में बँट गयी—जनता पार्टी और जनता 'एस', आगे चलकर ये दो पार्टियाँ 5-6 दलों में बँट गयीं। जनता पार्टी की स्थापना, उत्थान और पतन की यह गाथा न केवल जनता पार्टी वरन् भारतीय राजनीति पर भी एक व्यंग ही था।

4. श्रीमती गाँधी के राजनीतिक नेतृत्व का पतन और उत्थान—मार्च 1977 के चुनावों के परिणामस्वरूप श्रीमती गाँधी के नेतृत्व का पतन हुआ। न केवल श्रीमती गाँधी का राजनीतिक दल बहुमत में वंचित रहा वरन् स्वयं श्रीमती गाँधी रायवरेली चुनाव क्षेत्र से पराजित हो गयीं लेकिन श्रीमती गाँधी के राजनीतिक नेतृत्व का पतन जितनी शीघ्रता से हुआ था, उनके नेतृत्व का अभ्युदय भी उतनी ही शीघ्रता से हुआ। विभिन्न आयोगों की जाँच और प्रतिवेदनों के बावजूद श्रीमती गाँधी चिकमंगलूर से लोकसभा के लिए निर्वाचित हो गयीं और जब उन्हें लोकसभा से निष्कासित कर तिहाड़ जेल भेजा गया, तो पूरे देश में उनके समर्थन में प्रदर्शन हुए और जनवरी 1980 के

लोकसभा चुनावों में उन्होंने अपने लिए भारी बहुमत प्राप्त किया। श्रीमती गांधी की सत्ता में वापसी ने एक जुझारू नेता के रूप में उनकी छवि को और अधिक निखारा।

5. राष्ट्रपति की प्रभावशाली और विवादपूर्ण भूमिका—मार्च 1977 के लोकसभा चुनावों के तुरन्त बाद ही तत्कालीन देसाई मन्त्रिमण्डल और तत्कालीन राष्ट्रपति वी. डी. जत्ती के बीच विवाद की स्थिति उत्पन्न हो गयी थी। यह विवाद 9 राज्यों की विधानसभा को भंग करने के देसाई सरकार के प्रस्ताव को लेकर था। यह विवाद तो समाप्त हो गया, लेकिन लगभग 17 महीने बाद राष्ट्रपति ने श्री चरणसिंह को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया, तब राष्ट्रपति पद पुनः विवाद का विषय बन गया। यह विवाद उस समय और अधिक उग्र हो गया, जब चरणसिंह सरकार के बहुमत समर्थन प्राप्त करने में असफल रहने पर जगजीवनराम को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित करने के बजाय चरणसिंह मन्त्रिमण्डल की सिफारिश पर लोकसभा को भंग कर दिया गया। इस स्थिति में जनता पार्टी ने राष्ट्रपति पर महाभियोग लगाने तक की धमकी दी। इस प्रकार के समस्त घटनाचक्र ने राष्ट्रपति पद की प्रतिष्ठा को निश्चित रूप से बहुत अधिक आघात पहुँचाया।

जनवरी 1980 के लोकसभा चुनाव

मार्च 1977 के लोकसभा चुनाव के आधार पर जिस मोरारजी सरकार का निर्माण हुआ था, जुलाई 1979 में उसका पतन हो गया। इसके बाद निर्मित चरणसिंह सरकार लोकसभा में अपना बहुमत प्रमाणित नहीं कर सकी। अतः 20 अगस्त, 1979 को चरणसिंह सरकार द्वारा राष्ट्रपति को परामर्श दिया गया कि 'लोकसभा को भंग कर दिया जाय' और राष्ट्रपति के द्वारा 22 अगस्त, 1979 को लोकसभा भंग कर दी गयी। चुनाव आयोग के द्वारा मतदान सूचियों को संशोधित किया जाना था, लोकसभा के नवीन चुनाव जनवरी 1980 में ही करवाये जा सके।

जनवरी 1980 के लोकसभा चुनाव के प्रसंग में चुनाव व्यवस्था में कुछ परिवर्तन किये गये।

25 सितम्बर, 1979 को राष्ट्रपति द्वारा एक आदेश जारी कर संयुक्त पूंजी कम्पनियों (Joint Stock Companies) द्वारा किसी भी रूप में राजनीतिक दलों को अनुदान दिये जाने का निषेध कर दिया गया।¹ इस प्रकार के आदेश का उद्देश्य चुनाव में धन की भूमिका को सीमित करना था लेकिन व्यवहार में ऐसा नहीं हो पाया।

इन चुनावों और भविष्य के चुनावों के प्रसंग में चुनाव आयोग द्वारा मतगणना की पद्धति में भी परिवर्तन किया गया। 1971 के पूर्व भारत में सर्वत्र मतों की गणना मतदान केन्द्र-वार की जाती थी लेकिन 1971 में इस पद्धति में परिवर्तन कर एक विधानसभा क्षेत्र के सभी मतों की गणना एक साथ की जाने लगी। कुछ विपक्षी दलों द्वारा 1971 से ही यह बात कही जा रही थी कि मतगणना की इस पद्धति में मतपत्रों की हेराफेरी की सम्भावनाएँ हैं अतः चुनाव आयोग के द्वारा यह निश्चय किया गया कि जनवरी 1980 के लोकसभा चुनाव तथा भविष्य के चुनावों में मतों की गणना के सम्बन्ध में उसी पद्धति को अपनाया जायेगा जो 1971 ई. पूर्व प्रचलित थी, अर्थात् मतों की गणना 'मतदान केन्द्र-वार' की जायेगी।

इन चुनावों में केवल एक राज्य सिक्किम में प्रयोग के रूप में प्रत्येक मतदाता के लिए फोटो लगे हुए परिचय-पत्र (Identity Card) की व्यवस्था की गयी। कालान्तर में इसे अन्य राज्यों द्वारा भी अपनाकर 'फर्जी मतदान' (Impersonation) को रोकने की दिशा में बहुत अधिक सीमा तक सफलता प्राप्त की जा सकती है।

1980 के लोकसभा चुनाव से सम्बन्धित कुछ तथ्य निम्न प्रकार हैं :

मतदाताओं की संख्या 36,17,53,971 (लगभग 36 करोड़ 17 लाख)

स्थानों की संख्या जिन पर चुनाव होना था—542

¹ G. G. Mirchandani . *The People's Verdict*, Vikas, 1980, p. 33.

लेकिन जनवरी में 524 निर्वाचन क्षेत्रों में ही चुनाव हुआ और श्रीनगर निर्वाचन क्षेत्र से नेशनल काँग्रेस का उम्मीदवार निर्वाचित हुआ।

सुरक्षित स्थान (अनुसूचित जातियों के लिए 79 और जनजाति क्षेत्रों के लिए 40, कुल 22 प्रतिशत स्थान सुरक्षित)

मतदान प्रतिशत 56.8 (1977 में 60.54%)

समस्त चुनाव कार्य में शासन का खर्च 45 से 60 करोड़ के बीच

अवधि मत 2.43 प्रतिशत

1980 के लोकसभा चुनाव में विभिन्न राजनीतिक दलों की स्थिति का परिचय निम्न तालिका के आधार पर प्राप्त किया जा सकता है :

राजनीतिक दल	चुनाव में खड़े किये गये उम्मीदवारों की संख्या ¹	प्राप्त किये गये स्थानों की संख्या	मत प्रतिशत, जो प्राप्त किया गया ²
इन्दिरा कांग्रेस	488	351	42.66
जनता पार्टी	431	31	18.94
जनता 'एम' (लोकदल)	291	41	9.43
काँग्रेस अर्स	212	13	5.31
भारतीय साम्यवादी दल (C.P.I.)	48	11	2.61
मार्क्सवादी दल (C.P.M)	62	35	6.05
डी. एम. के.	16	16	2.15
अन्ना डी. एम. के.	24	2	2.38
अकाली दल	7	1	0.71
अन्य दल	200	16	3.25
निर्दलीय	2,828	8	6.55

अन्य राजनीतिक दलों के द्वारा जो 16 स्थान प्राप्त किये गये, उनका विवरण निम्न प्रकार है.

जम्मू-कश्मीर नेशनल काँग्रेस	3
मुस्लिम लीग	3
केरल काँग्रेस (मणि ग्रुप)	1
त्रान्तिकारी समाजवादी दल	4
महाराष्ट्रवादी गोमांतक पार्टी	1
अखिल भारतीय फारवर्ड ब्लॉक	3
मिक्किम जनता परिषद्	1

लोकसभा चुनाव 1980 : (सातवीं लोकसभा के चुनाव) इन्दिरा कांग्रेस की विजय और जनता पार्टी की पराजय के कारण

सातवीं लोकसभा के चुनाव परिणामों के सम्बन्ध में सामान्य अनुमान यही लगाया जाता था कि किसी राजनीतिक दल के लिए लोकसभा में स्पष्ट बहुमत प्राप्त कर पाना कठिन होगा और केन्द्र में पहली बार 'मिले-जुले मन्त्रिमण्डल' (Coalition Government) का निर्माण होगा। लेकिन चुनाव परिणाम इन्दिरा कांग्रेस और श्रीमती गांधी के लिए भारी विजय के रूप में सामने आये, उनके द्वारा लोकसभा के दो-तिहाई से अधिक स्थान प्राप्त कर लिये गये। प्रथम दृष्टि में

¹ *People's Verdict*, p. 100.

² *Ibid.*, Appendix XIX.

चुनाव परिणाम जितने अप्रत्याशित प्रतीत होते हैं, गम्भीर विवेचना के उपरान्त उन्हें उतना ही अधिक स्वाभाविक कहा जा सकता है। सातवीं लोकसभा के चुनाव में जनता पार्टी की भारी पराजय और कांग्रेस की भारी विजय के लिए उत्तरदायी तत्त्वों की विवेचना निम्न प्रकार से की जा सकती है :

(1) श्रीमती गांधी का प्रभावशाली व्यक्तित्व—वर्तमान समय की संसदीय व्यवस्था के अन्तर्गत आम चुनाव दलीय नेताओं के व्यक्तित्व पर केन्द्रित हो गये हैं और भारत में यह प्रवृत्ति बहुत अधिक प्रमुख रूप से देखी जा सकती है। जनवरी 1980 के लोकसभा चुनावों में तो विभिन्न दलों के द्वारा अपने नेता पहले ही घोषित किये गये थे और इस दृष्टि से ये प्रधानमन्त्री पद के लिए चुनाव थे। इन चुनावों में प्रधानमन्त्री पद के लिए तीन प्रत्याशी थे : श्रीमती गांधी, श्री जगजीवनराम और श्री चरणसिंह। इनमें श्रीमती गांधी निश्चित रूप से सर्वाधिक प्रभावशाली व्यक्तित्व की स्वामिनी थी। अन्य दो राजनीतिज्ञों और वस्तुतः देश के किसी अन्य राजनीतिज्ञ की तुलना में श्रीमती गांधी अधिक चतुर, अधिक जागरूक, अधिक साहसी और 'मत प्राप्त करने की कला में अद्भुत रूप में प्रवीण'¹ थी। चुनाव परिणामों को सही मायने में 'श्रीमती गांधी की व्यक्तिगत विजय' कहा जा सकता है।

(2) राजनीतिक स्थायित्व और कार्यकुशल शासन के प्रति जनता की तीव्र इच्छा—1977 में जनता ने बहुत अधिक आशाओं-अपेक्षाओं के साथ जनता पार्टी को भारी बहुमत प्रदान किया था, लेकिन तीन वर्ष पूर्व ही जनता सरकार का पतन हो गया और जनता को पुनः चुनाव की स्थिति का सामना करना पड़ा। जनता को इस बात की आशंका हुई कि आपस में कटे-फटे राजनीतिक दलों को केन्द्र में सरकार बनाने का अवसर मिला तो देश में गम्भीर राजनीतिक अस्थायित्व और परिणामतया एकता और अखण्डता के लिए खतरे की स्थिति उत्पन्न हो सकती थी। जनता शासन में शासक दल के आपसी मतभेदों के कारण सभी बातों के सम्बन्ध में एक कमजोर, दिशाहीन और अकुशल सरकार का परिचय मिल रहा था; अतः जनता ने इन्दिरा कांग्रेस की इस बात पर भरोसा किया कि 'राजनीतिक स्थायित्व और कार्यकुशल शासन' की प्राप्ति श्रीमती गांधी के नेतृत्व में ही की जा सकती है।

(3) जनता पार्टी और जनता पार्टी सरकार की धूमिल प्रतिष्ठा—1977 में जनता ने जनता पार्टी को भारी समर्थन यह सोचकर दिया था कि जनता पार्टी एक सुसंगठित राजनीतिक दल का रूप ले लेगी, लेकिन 1977 के उत्तरार्द्ध से ही दल में जिस प्रकार का घटकवाद देखा गया, घोर अनुशासनहीनता के जो दृश्य सामने आये और 1979 में जिस प्रकार इस दल का विभाजन हुआ, उससे सामान्य जनता इस निष्कर्ष पर पहुँची कि देश के भाग्य को पुनः इस दल के हाथों सौंपना नासमझी का कार्य होगा। जनता सरकार के द्वारा 'राजनीतिक लोकतन्त्र की पुनर्स्थापना' आदि कुछ प्रशसनीय कार्य किये गये, लेकिन आपसी मतभेदों के कारण जनता सरकार की प्रतिष्ठा निरन्तर धूमिल होती गयी। जनता पार्टी और बाद में जनता 'एस' (लोकदल) की मिली-जुली सरकार अव्यवस्था, असुरक्षा, अस्थिरता और अनिश्चय की प्रतीक बन गयी और जनता ने इस स्थिति के विरुद्ध अपने मत का प्रयोग किया।

(4) जनता पार्टी में विभाजन (इन्दिरा कांग्रेस विरोधी मतों का विभाजन)—1977 और 1980 के चुनावों में एक प्रमुख अन्तर यह था कि 1977 में श्रीमती गांधी के समस्त विरोधी मतों ने एक राजनीतिक इकाई का रूप प्राप्त कर लिया था, लेकिन 1980 में श्रीमती गांधी के विरोधी मत विभाजित हो गये। प्रमुख रूप से यह विभाजन जनता पार्टी और लोकदल में था और इसका

¹ 'Vote getter per excellence.'

लाभ इन्दिरा कांग्रेस को प्राप्त हुआ। हिन्दी भाषा-भाषी क्षेत्रों (उत्तर प्रदेश, बिहार हरियाणा; राजस्थान, मध्य प्रदेश और दिल्ली) में जनता पार्टी और लोकदल ने सम्मिलित रूप से इन्दिरा कांग्रेस की तुलना में लगभग 55 लाख अधिक¹ मत प्राप्त किये, लेकिन इन्दिरा कांग्रेस को विरोधी मत विभाजित होने के कारण उपर्युक्त राज्यों में भी इन दलों की तुलना में बहुत अधिक स्थान प्राप्त हुए।

(5) जनता की आर्थिक कठिनाइयाँ—जनवरी 1980 के लोकसभा चुनावों के समय और उसके पूर्व के 6 महीनों में जनता की आर्थिक कठिनाइयाँ बहुत अधिक बढ़ गयी थी। सामान्य जनता और कृषक वर्ग डीजल और कैरोसीन प्राप्त कर पाने में भारी कठिनाइयाँ अनुभव कर रहा था, विद्युत और शक्ति (Power) की कमी और गड़बड़ियाँ सामान्य जनता और कृषक वर्ग तथा उद्योग-धन्धों से जुड़े हुए व्यक्तियों के लिए घोर परेशानी का कारण बन गयी थी, भारत की निर्धन जनता के भोजन के अनिवार्य अंग प्याज के भाव आसमान को छू रहे थे और अन्य खाद्य-पदार्थों के सम्वन्ध में भी महँगाई निरन्तर बढ़ रही थी। यह तथ्य है कि इस प्रकार की समस्त स्थिति 1979 ई. के प्रारम्भ से ही थी और इसका उत्तरदायित्व श्री चरणसिंह के वजट और जनता 'एस' की मिली-जुली सरकार पर था, लेकिन जनता ने इस स्थिति के लिए जनता पार्टी और जनता 'एस' को समान रूप में उत्तरदायी माना। जनता ने सोचा कि कमजोर और मिली-जुली सरकार उनकी कठिनाइयों को बढ़ा देगी, अतः श्रीमती गांधी के नेतृत्व में शक्तिशाली सरकार का निर्माण किया जाना चाहिए।

(6) इन्दिरा कांग्रेस को अनुसूचित जातियों और अल्पसंख्यकों का भारी समर्थन—जनवरी 1980 के चुनावों का एक तथ्य यह है कि अनुसूचित जातियों और अल्पसंख्यक वर्गों ने इन्दिरा कांग्रेस को ठोस समर्थन प्रदान किया और इस समर्थन ने इन्दिरा कांग्रेस की विजय में बहुत अधिक योग दिया। यह सोचा गया था कि अपने नेता जगजीवनराम के नाम पर जनता पार्टी को अनुसूचित जातियों के एक बड़े वर्ग का समर्थन प्राप्त होगा, लेकिन चुनाव परिणामों से स्पष्ट हो गया कि अनुसूचित जातियों में श्री जगजीवनराम का प्रभाव बहुत कम और बहुत समिति है। अल्पसंख्यक वर्गों ने सोचा कि श्रीमती गांधी के नेतृत्व में शक्तिशाली सरकार ही उन्हें सुरक्षा दे पायेगी।

(7) हिन्दू जाति के उच्च वर्गों द्वारा जगजीवनराम की अस्वीकृति—जनता पार्टी का एक प्रमुख घटक भूतपूर्व जनसंघ था और हिन्दू जाति के उच्च वर्गों में जनसंघ के कुछ परम्परागत और प्रतिबद्ध मतदाता हैं, लेकिन ये मतदाता अपने गले इस बात को नहीं उतार पाये कि अनुसूचित जाति का व्यक्ति भारत का प्रधानमंत्री हो। इस प्रकार श्री जगजीवनराम के नेतृत्व में जनता पार्टी को दोहरी हानि की स्थिति का सामना करना पड़ा, निम्न जातियों का समर्थन वह जुटा नहीं पायी और उच्च जातियों के समर्थन से वह वंचित हो गयी।

(8) चुनाव के समय की जनता पार्टी में तीव्र मतभेद—जुलाई 1979 में जनता पार्टी के विभाजन के बाद भी शेष जनता पार्टी एक सुसंगठित राजनीतिक इकाई का रूप प्राप्त नहीं कर सकी; जनता पार्टी में घटकवाद, घोर अनुशासनहीनता और तीव्र मतभेद बने रहे और इन्होंने चुनावों में जनता पार्टी को भारी आघात पहुँचाया। मतभेदों की यह स्थिति कार्यकर्ताओं तक पहुँच जाने के कारण कार्यकर्ता एकजुट और सक्रिय नहीं हो सके और सामान्य जनता ने सोचा कि विभाजित दल को समर्थन देना अदूरदर्शिता होगा। सितम्बर 1979 से लेकर दिसम्बर 1979 के चार माह की अवधि में जगजीवनराम ने निरन्तर ढिलमुलपन का परिचय दिया था और जनता से यह बात छिपी नहीं रही थी। स्वाभाविक रूप से ऐसी स्थिति में जनता पार्टी तथा जनता पार्टी द्वारा घोषित नेता जनता का समर्थन प्राप्त न कर सके।

¹ *The People's Verdict*, p. 39.

मई 1980 में सम्पन्न 9 राज्यों की विधानसभाओं के चुनाव परिणाम

राज्य का नाम	कुल स्थान	वर्तमान चुनाव	इन्दिरा कांग्रेस में	भारतीय जनता पार्टी	जनता (जे. पी.)	जनता 'एस' वरणासिंह	जनता 'एस' (राज ना.)	कांग्रेस असे	भारतीय साम्यवादी दल	माक्सवादी दल	अन्य क्षेत्रीय दल	निर्दलीय
उत्तर प्रदेश	425	419	305	11	4	58	4	13	7	—	—	71
मध्य प्रदेश	320	320	246	60	2	1	—	—	2	—	—	9
बिहार	324	321	167	21	13	43	1	14	24	6	झारखण्ड मुक्ति मोर्चा 12	20
राजस्थान	200	200	133	32	8	7	—	6	1	1	—	12
महाराष्ट्र	288	288	186	14	17	—	—	47	2	2	रिपब्लिकन—1 कृपक कामगार दल	14
गुजरात	182	180	141	9	21	1	—	—	—	—	—	8
उड़ीसा	147	146	117	—	3	13	—	2	4	—	—	7
तमिलनाडु	234	234	20	—	2	—	—	—	10	11	अन्ना डी. एम. के.—128 डी. एम. के.—38	15
पंजाब	167	117	63	1	—	—	—	—	9	5	अकाली दल—37	2
	2,237	2,225	1,388	148	70	123	5	82	59	25	221	104

(9) श्रीमती गांधी का व्यापक चुनाव अभियान—इन चुनावों में श्रीमती गांधी द्वारा जिस प्रकार का व्यापक चुनाव अभियान किया गया, प्रधानमंत्री पद के अन्य दो उम्मीदवारों का चुनाव अभियान उनकी तुलना में लगभग नगण्य था। “4 जनवरी को समाप्त होने वाले चुनाव प्रचार के 83 दिनों में से श्रीमती गांधी ने 63 दिन दिन-रात चुनाव दौरा किया—उन्होंने 63,594 किलोमीटर की यात्रा की, 384 संसदीय निर्वाचन क्षेत्रों की 515 सभाओं में भाषण दिया और लगभग 24 करोड़ लोगों ने उनका भाषण सुना।¹ समस्त चुनाव अभियान में श्रीमती गांधी ने पहले अपने हाथ में रखी। मीरनन्दानी के शब्दों में, “जबकि श्रीमती गांधी संकल्प और शक्ति का परिचय दे रही थीं, उनके विरोधियों की लड़ने की इच्छा शिथिल होती दिखायी दे रही थी।”² जनता पार्टी के द्वारा तो लगभग पूरे चार माह का समय व्यर्थ के विवादों में नष्ट किया गया था। आवश्यकता जन-राजनीति को अपनाने की थी, लेकिन वे दरवारी राजनीति में मग्न हुए थे।

(10) इन्दिरा कांग्रेस के पास साधनों की अपेक्षाकृत प्रचुरता—चुनाव बहुत कुछ सीमा तक साधनों का खेल होता है और यह तथ्य है कि इन चुनावों में अन्य दलों की तुलना में विशेष-तया जनता पार्टी की तुलना में, इन्दिरा कांग्रेस के पास साधनों की प्रचुरता थी। इसे श्रीमती गांधी का राजनीतिक चातुर्य ही कहा जाना चाहिए कि उस समय विपक्षी दल की स्थिति में होते उन्होंने अपने लिए शासक दलों की तुलना में अधिक साधन जुटा लिये।

चुनाव परिणामों पर एक विचारशील नेता की सटीक टिप्पणी थी, “श्रीमती गांधी की विजय आपातकाल या अधिनायकवाद का समर्थन नहीं, शिखर पर होने वाली उग्र विवादों की राजनीति के प्रति विरोधी मत है।”³

मई 1980 के विधानसभा चुनाव

मई 1980 में जिन 9 राज्यों की विधानसभाओं के चुनाव हुए उनमें तमिलनाडु को छोड़कर अन्य सभी राज्यों में इन्दिरा कांग्रेस को भारी सफलता प्राप्त हुई। तमिलनाडु में अन्ना डी. एम. के द्वारा सरकार का निर्माण किया गया और असफल, किन्तु एक चुनौती पड़ाव में अकाली दल द्वारा दी गयी। इन्दिरा कांग्रेस द्वारा यह सफलता राज्यों में राजनीतिक स्थिरता और केन्द्र के साथ सहयोग करने वाली सरकारों के नाम पर प्राप्त की गयी। अन्य तथाकथित राष्ट्रीय दलों द्वारा किसी भी राज्य में अपनी शक्ति का परिचय नहीं दिया जा सका। चुनाव परिणाम पृष्ठ 655 की तालिका 4 से स्पष्ट है।

1980 के लोकसभा और 1980, 82 तथा 83 के विधानसभा चुनाव और भारतीय राजनीति पर उनका प्रभाव

जनवरी 1980 में सम्पन्न लोकसभा चुनावों में इन्दिरा कांग्रेस ने 525 में से 315 स्थान प्राप्त किये। इसके बाद मई 1980 में 9 राज्यों की विधानसभाओं के चुनाव सम्पन्न हुए जिनमें तमिलनाडु में अन्ना डी. एम. के. और शेष सभी राज्यों में इन्दिरा कांग्रेस ने स्पष्ट बहुमत प्राप्त किया। मई 1982 में जिन चार राज्यों (हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, केरल और प. बंगाल) की विधानसभाओं के चुनाव हुए उनके परिणामस्वरूप प. बंगाल में मार्क्सवादी दल की सरकार, लेकिन अन्य राज्यों में इन्दिरा कांग्रेस की सरकार का निर्माण हुआ। जनवरी 1983 में तीन

¹ *The People's Verdict*, p. 112.

² While Mrs Gandhi showed stamina and determination, her opponents, will to fight seemed to waver.” —G. G. Mirchandani, *The People's Verdict*, p. 114.

³ अटन बिहारी वाजपेयी, *दिनमान*, 27 जनवरी-2 फरवरी, 1980, पृ. 27।

राज्यो (आन्ध्र, कर्नाटक और त्रिपुरा) की विधानसभाओं के चुनाव परिणाम इन्दिरा कांग्रेस के लिए भारी आघात के रूप में सामने आये अभी तक 'दक्षिण भारत' को 'इन्दिरा कांग्रेस' का गढ़ समझा जाता था, लेकिन इन चुनावों के परिणामस्वरूप इन्दिरा कांग्रेस का यह गढ़ ढह गया। आन्ध्र प्रदेश में क्षेत्रीय दल 'तेलगूदेशम्' का उदय हुआ और उसने चुनाव में भारी बहुमत प्राप्त किया। कर्नाटक में कुछ विपक्षी दलो (भारतीय जनता पार्टी आदि) के सहयोग से जनता पार्टी की सरकार बनी और त्रिपुरा में मार्क्सवादी दल ने स्पष्ट बहुमत प्राप्त कर सरकार बनायी। इन सभी चुनावों से भारतीय राजनीति पर प्रभाव का अध्ययन निम्न रूपों में किया जा सकता है :

1. प्रधानमंत्री पद में सत्ता का अत्यधिक केन्द्रीयकरण—जनवरी 80 के लोकसभा चुनाव के बाद जिस मन्त्रिमण्डल का निर्माण हुआ, उसे संघीय मन्त्रिमण्डल के रूप में जुटायी गई अब तक की सबसे अधिक कमजोर टीम,¹ कहा जा सकता है। ऐसी स्थिति में केन्द्रीय शासन पर श्रीमती गांधी का पूर्ण नियन्त्रण स्थापित हो गया। इसके साथ ही श्रीमती गांधी ने 1971-76 की कार्यशैली को अपनाते हुए राज्य सरकारों पर अत्यधिक नियन्त्रण स्थापित कर लिया।

2. भारत राष्ट्र की एकता और अखण्डता के लिए चुनौतीपूर्ण स्थितियाँ—1981-84 के काल में असम, पंजाब आदि राज्यों में भारत राष्ट्र की एकता और अखण्डता के लिए ऐसी चुनौतीपूर्ण स्थितियाँ देखी गयी जिन्हें पूर्व में नहीं देखा गया था।

3. नवीन प्रादेशिक दलो का उदय और उनकी बढ़ती हुई शक्ति—जनवरी 1983 में आन्ध्र और कर्नाटक राज्यों में जो चुनाव हुए, उनमें तेलगूदेशम् और कर्नाटक क्रान्ति रंगा के रूप में नवीन प्रादेशिक दलो का उदय हुआ। इसके बाद जून 1983 में जम्मू-कश्मीर राज्य के विधानसभा चुनावों में नेशनल काफ़ेस ने अपनी शक्ति का परिचय दिया।

4. लोकतान्त्रिक व्यवस्था के लिए घातक स्थितियाँ—1980-84 के काल में चुनावों से जुड़ी हुई एक बात 'लोकतान्त्रिक व्यवस्था' के लिए घातक स्थिति के रूप में देखी गयी है। चुनावों के परिणामस्वरूप जम्मू-कश्मीर, आन्ध्र, कर्नाटक, त्रिपुरा और प. बंगाल में विपक्षी दलो की जिन राज्य सरकारों का निर्माण हुआ, केन्द्रीय सरकार सम्भवतया उन्हें सहन करने की मनोस्थिति नहीं बना पायी। कुछ राज्य सरकारों के पतन के लिए (राज्यपाल पदधारी व्यक्तियों ने) ऐसे तौर-तरीके अपनाये, जिन्हें अत्यधिक संयमित भाषा में भी भयानक पूर्वोदाहरण (Dangerous precedent) कहना होगा।

5. विपक्षी गठबन्धन की तैयारियाँ—1980 के लोकसभा चुनावों और उसके बाद के चुनावों ने विपक्षी दलो के सामने यह तथ्य स्पष्ट किया कि अलग-अलग बने रहने पर उनकी घोर पराजय सुनिश्चित है। अतः 1984 में लोकसभा चुनावों को सामने देखकर विपक्षी दलो द्वारा चुनावी तैयारी के रूप में गठबन्धन स्थापित करने के प्रयत्न किये गये किन्तु इसमें उन्हें विशेष सफलता प्राप्त नहीं हुई।

आठवीं लोकसभा के चुनाव (दिसम्बर, 1984)

चुनाव घोषणा से पूर्व का राजनीतिक दृश्य

इन चुनावों की घोषणा के पूर्व राजनीतिक दृश्य की चार प्रमुख घटनाएँ हैं : प्रथम, पिछले लगभग तीन वर्षों से पंजाब में तनाव और आतंक की स्थिति, द्वितीय, जून 1984 के प्रथम सप्ताह में स्वर्ण मन्दिर में सेना का प्रवेश और पंजाब में सैनिक कार्यवाही, तृतीय, केन्द्र द्वारा आन्ध्र की एन. टी. रामाराव सरकार को अपदस्थ करना और जनता के दबाव पर

¹ 'The Weakest team ever assembled in a Union-cabinet.'—S. Mulgaokar, 'The long wait for the Govt. that works', Indian Express, July 26, 1980.

आठवों लोकसभा के चुनाव परिणाम¹

राजनीतिक दल	चुनाव के पूर्व की स्थिति	उम्मीदवारों की संख्या	प्राप्त स्थान	प्राप्त मतों का %
इन्दिरा कांग्रेस	339	481	401	51.90 (डी. सी. एम. कम्प्यूटर विश्लेषण के अनुसार) ² 49.3 (पक्षिक पत्रिका 'इण्डिया टुडे' के अनुसार) ³
जनता पार्टी	21	207	10	7.03
दलित मजदूर किसान पार्टी (लोकदल)	8	168	3	5.91
भारतीय जनता पार्टी	16	226	2	7.71
तेलगूदेशम्	2	32	28	4.14
कांग्रेस (स)	5	32	4	—
कांग्रेस (ज)	2	—	1	—
मार्क्सवादी दल	36	59	22	5.80
भारतीय साम्यवादी दल	—	62	6	—
डॉ. सु. क.	14	—	1	—
अन्ना द्र. मु. क	3	—	12	1.77
नेशनल काँग्रेस (फारुख)	3	—	3	—
फारवर्ड ब्लॉक	3	—	2	—
मुस्लिम लीग	3	—	2	—
आर. एन. पी.	4	—	3	—
अन्य दल	5 (राष्ट्रीय संजय मंच-3)	—	3	—
निर्दलीय	18 (16 निर्वाचित और 2 मनोनीत)	लगभग 4 हजार (कुल के लगभग 70% निर्दलीय)	7	(कैरल कांग्रेस-2, कृपक कामगार दल-1) (5 निर्वाचित और 2 मनोनीत)

¹ दिसम्बर 1984 में लोकसभा के 508 स्थानों पर चुनाव हुए थे।

² *The Times of India*, Jan. 1, 1985.

³ *Indian Today*, 15 January, 1985, p. 30 (All India Congress I/Vote - 49.3 percent)

रामाराव की मुख्यमन्त्री पद पर पुनर्नियुक्ति तथा अन्तिम, लेकिन चुनाव परिणाम को सर्वाधिक प्रभावित करने वाली घटना थी—31 अक्टूबर, 1984 को श्रीमती गाँधी की हत्या। मतदाताओं ने द्वितीय घटना में केन्द्र सरकार की अपूर्व कार्यक्षमता का परिचय प्राप्त किया और अन्तिम घटना ने इन्दिरा कांग्रेस तथा उनके नेता राजीव गाँधी के प्रति भारी सहानुभूति को जन्म दिया।

31 अक्टूबर को राजीव गाँधी प्रधानमन्त्री बने और 12 नवम्बर को राजीव गाँधी को इन्दिरा कांग्रेस दल के अध्यक्ष पद पर भी प्रतिष्ठित कर दिया गया। इस परिप्रेक्ष्य में नवम्बर के दूसरे सप्ताह में सरकार ने निर्णय किया कि दिसम्बर में लोकसभा चुनाव करवाये जायेंगे। मुख्य चुनाव आयुक्त श्री रामकृष्ण त्रिवेदी द्वारा 20 नवम्बर, 1984 को लोकसभा चुनाव सम्बन्धी विज्ञप्ति जारी की गयी। इस विज्ञप्ति में कहा कि 24 दिसम्बर को 20 राज्यों और 9 केन्द्र शासित क्षेत्रों में लोकसभा के चुनाव होंगे। वाद में 24 दिसम्बर के साथ-साथ कुछ राज्यों में 27 और 28 दिसम्बर भी चुनाव तिथियाँ घोषित की गयी। पंजाब में कानून और व्यवस्था की स्थिति सन्तोषजनक न होने और असम में मतदाता सूचियों को पुनः संशोधित करने का कार्य पूर्ण न होने के कारण इन दो राज्यों में लोकसभा के लिए चुनाव अन्य राज्यों के साथ नहीं करवाये गये।

इन चुनावों में 7 राष्ट्रीय दलों और 27 प्रादेशिक दलों द्वारा भाग लिया गया। चुनाव आयोग द्वारा इन 7 दलों को राष्ट्रीय दल की स्थिति प्रदान की गयी—इन्दिरा कांग्रेस, दलित मजदूर किसान पार्टी (भारतीय लोकदल), जनता पार्टी, भारतीय जनता पार्टी, कांग्रेस (एस), भारतीय साम्यवादी दल और मार्क्सवादी दल। प्रादेशिक दलों में कुछ हैं। डी. एम. के., अन्ना डी. एम. के., तेलगूदेशम् (रामाराव), तेलगूदेशम् (भास्कर राव), नेशनल काफ़ेस (फारुख गुट), नेशनल काफ़ेस (खालिदा बेगम गुट), मुस्लिम लीग, क्रान्तिकारी समाजवादी पार्टी, फारवर्ड ब्लॉक, कांग्रेस (ज), जनवादी पार्टी, रिपब्लिकन दल, कृषक कामगार दल, राष्ट्रीय संजय मंच आदि।

इन चुनावों में 38 करोड़ मतदाता थे और चुनाव के लिए 4 लाख 80 हजार मतदान केन्द्र बनाये गये। इन चुनावों में चुनाव से सम्बन्धित समस्त कार्य में शासन को लगभग 75 करोड़ रुपये व्यय करने पड़े और एक अनुमान के अनुसार, यदि उम्मीदवारों तथा उनके राजनीतिक दलों द्वारा खर्च की गयी राशि को भी इसमें शामिल किया जाय, तो कुल मिलाकर चुनाव व्यय 2 अरब रुपये से भी अधिक हुआ।

इन चुनावों में इन्दिरा कांग्रेस का सबसे प्रमुख नारा था, 'भारत की एकता, अखण्डता और राजनीतिक स्थायित्व' इसके साथ ही 'इन्दिरा जी की याद में, राजीव जी के साथ में' का नारा भी दिया गया। विपक्षी दल कोई एक ऐसा नारा नहीं दे पाये, जिसे 'चुनावी नारा' कहा जा सके। विपक्षी दलों द्वारा इन चुनावों के वाद केन्द्र में मिली-जुली सरकार की सम्भावना और आवश्यकता की बात कही गयी। कुछ विपक्षी नेताओं द्वारा आज के भारत की समस्याओं को हल करने के लिए 'राष्ट्रीय सरकार' बनाने की आवश्यकता भी वतलायी गयी।

लोकसभा के 512 चुनाव क्षेत्रों के सम्बन्ध में चुनाव की घोषणा की गयी थी, इनमें से चार चुनाव क्षेत्रों में उम्मीदवार की मृत्यु आदि कारणों से चुनाव स्थगित करवाये गये और दिसम्बर 1984 में 508 निर्वाचन क्षेत्रों में चुनाव सम्पन्न हुए। इन चुनावों में उम्मीदवारों की संख्या लगभग 5,300 थी¹ जो अपने आप में एक रिकार्ड है। इनमें लगभग 70 प्रतिशत उम्मीदवार निर्दलीय² थे। निर्दलीय उम्मीदवारों की बड़ी संख्या ने चुनाव व्यवस्था-कार्य में अनेक कठिनाइयाँ उपस्थित की। चुनाव आयोग ने इस सम्बन्ध में जमानत की धनराशि दस गुना

¹ *The Times of India*, 28 Nov., 1984.

² *Ibid*, 14 Dec., 1984.

वोटाने का मुझाव दिया है, जिससे मखौल के रूप में चुनाव लड़ने वाले व्यक्तियों को उम्मीदवार बनने से रोका जा सके। अपवादस्वरूप घटित कुछ घटनाओं को छोड़कर चुनाव शान्तिपूर्वक सम्पन्न हुए।

चुनाव परिणाम और इन्दिरा कांग्रेस की भारी विजय के कारण

‘दो टाइम्स ऑफ इण्डिया’ समाचार-पत्र के सम्पादक श्री गिरिलाल जैन¹ ने इन चुनावों को ‘प्रधानमन्त्री राजीव गांधी के लिए जनमत संग्रह’ का नाम दिया और वास्तव में इन चुनावों की प्रकृति यही थी। जनता ने उम्मीदवारों तथा उनकी प्रतिष्ठा एवं कार्य पर सामान्यतया विचार न करते हुए राजीव गांधी और कांग्रेस दल को मत दिया। इन्दिरा कांग्रेस ने इन चुनावों में लगभग 80 प्रतिशत स्थान (508 में से 401) और 41.3 प्रतिशत मत² प्राप्त किये जो लोकसभा चुनाव में प्राप्त सफलता का एक रिकार्ड है। चुनाव परिणामों पर टिप्पणी करते हुए इन्हें एक पंक्ति में इन्दिरा कांग्रेस और राजीव गांधी के लिए ‘अपूर्व और भारी विजय’ तथा ‘विपक्ष की निराशाजनक स्थिति’ कहा जा सकता है।

ये चुनाव परिणाम जो पहली दृष्टि में सामान्यतया ‘नितान्त अप्रत्याशित’ प्रतीत हुए थे, सोचने-विचारने पर अधिक सीमा तक तार्किक लगते हैं। आठवीं लोकसभा के चुनावों में इन्दिरा कांग्रेस की भारी विजय के कारणों की विवेचना निम्न प्रकार से की जा सकती है :

(1) स्वर्ण मन्दिर और पंजाब में सैनिक कार्यवाही तथा सक्षम सरकार का परिचय—सातवीं लोकसभा के चुनाव (जनवरी 1980) इन्दिरा कांग्रेस ने ‘ऐसी सरकार चुनिए, जो शासन कर सके’ के नारे के आधार पर जीने थे और देश को कार्यकुशल तथा सक्षम सरकार देने का त्रायदा जनता के साथ किया गया था। 1981 से मई 1984 तक पंजाब में हिंसक और आतंकवादी गतिविधियों को देखकर जनता भौचक्की थी कि ‘यह कैसी कार्यकुशल सरकार है जो आतंकवादी तमाशा’ हाथ पर हाथ धरे बैठकर देखती जा रही है लेकिन जून के प्रथम सप्ताह में ‘स्वर्ण मन्दिर में सेना के प्रवेश और पंजाब में सैनिक कार्यवाही’ में जनता ने सक्षम सरकार का परिचय पाया। जनता पिछली सत्र बातों को भूल गयी। जनता ने अब सोचा कि भविष्य में भी देश के किसी भाग में उग्रवाद और आतंकवाद की स्थिति उत्पन्न हो सकती है और उस स्थिति का सामना तो इन्दिरा कांग्रेस सरकार ही कर पायेगी। ‘नवभारत टाइम्स’ के सम्पादकीय में ठीक ही लिखा गया कि, देश ने कांग्रेस की ओर उसी दिन मुड़ना शुरू कर दिया था, जिस दिन सेना ने स्वर्ण मन्दिर में प्रवेश किया। श्रीकान्त वर्मा जब कहते हैं कि कांग्रेस की भारी बहुमत देकर जनता ने पाँच जून की कार्यवाही पर समर्थन की मीहर लगायी है, तब वे गलत नहीं कहते।³

(2) इन्दिरा की हत्या और ‘सहानुभूति लहर’ (Sympathy Wave)—चुनाव के तत्काल पूर्व राजनीति की सर्वाधिक प्रमुख घटना थी, 31 अक्टूबर, 1984 को श्रीमती गाँधी की हत्या, इस घटना ने इन्दिरा कांग्रेस और श्रीमती गाँधी के सम्बन्ध में जनता को सब कुछ भुलाकर उनके मन-मस्तिष्क में इन्दिरा गाँधी के उत्तराधिकारी और इन्दिरा कांग्रेस के लिए भारी सहानुभूति के भाव को जन्म दे दिया। ‘इन्दिराजी की याद में राजीव के साथ में’ यह नारा देकर इन्दिरा कांग्रेस ने इस सहानुभूति लहर को खूब भुनाया। नवभारत टाइम्स के सम्पादक राजेन्द्र माथुर लिखते हैं : “31 अक्टूबर को सुबह जो गोलियाँ इन्दिरा गाँधी को लगी, उन्हें इस देश ने सचमुच अपने जिस्म

1 “The election to the Eight Lok-sabha has turned out to be a referendum. The Indian People have voted for Rajiv Gandhi and the Congress Party.”

New Trend behind the poll—Girilal Jain—*The Times of India*, 30 Dec., 1984,

2 *India Today*, 15 Jan., 1985, p. 30 (All India Congress (I) Vote - 49.3 per sent)

3 नवभारत टाइम्स, 31 दिसम्बर, 1984।

के अन्दर दागी गयी गोलियाँ माना है।¹ देश की महिला मतदाताओं में सम्भवतया इस 'सहानुभूति लहर' का जोर अधिक था। मार्क्सवादी दल ने टिप्पणी करते हुए कहा था "मृत इन्दिरा गाँधी जीवित इन्दिरा गाँधी की तुलना में अधिक शक्तिशाली हैं।"²

विपक्षी दलों ने चुनाव परिणामों की समीक्षा करते हुए इन्हें 'सहानुभूति लहर का परिणाम' बतलाया है, वस्तुस्थिति यह है कि 'सहानुभूति लहर विपक्ष के सफाये का एक कारण तो है, लेकिन इसे एकमात्र तत्त्व नहीं कहा जा सकता।'

(3) विपक्ष की टूट और अतिशय निराशाजनक व्यवहार, परिणामतया विकल्पहीनता की स्थिति—इन्दिरा कांग्रेस की इतनी बड़ी विजय का सबसे बड़ा कारण स्वयं विपक्षी दल ही थे। विपक्ष की टूट और उनके अतिशय निराशाजनक व्यवहार के कारण जनता के सामने इन्दिरा कांग्रेस और राजीव गाँधी का कोई विकल्प ही नहीं था। जनता ने सोचा कि जब ये दल दो वर्ष के अधिक समय तक विलय, गठबन्धन या सीटों के बँटवारे पर बातचीत के बाद सीटों का ताल-मेन भी नहीं कर पाये, तब शासन चलाना तो दूर रहा लोकसभा में बहुमत मिलने पर क्या ये सरकार बना भी पायेंगे। जनता ने सोचा कि 'विपक्ष को वोट देना तो फिजूल में अपने वोट को गँवाना है।' एन. टी. रामाराव इन चुनाव परिणामों पर टिप्पणी करते हुए कहते हैं, "वे (विपक्षी दल) जनता को यह नहीं समझा पाये कि वे एक हैं, एकता नहीं बतलायी गयी वरन् भेदों को सामने लाया गया। यदि ये सब एक हो जाते या एकता को परिचय देने के लिए समान मंच से बोलते तो, चुनाव परिणाम दूसरे होते, आज की तुलना के विपक्ष के लिए बहुत अच्छे होते।"³

इस लेखक की दृष्टि में विपक्ष की पराजय का सबसे प्रमुख कारण यही था। चुनाव परिणामों से यह तथ्य प्रकट एवं पुष्ट है कि मतदाता के समक्ष जहाँ कहीं इन्दिरा कांग्रेस का मशक्त एवं विश्वसनीय विकल्प था, वहाँ उसने उसे जिताया। आन्ध्र में तेलगूदेशम्, कश्मीर में फारूख अब्दुल्ला की नेशनल काफ़ेस एवं पश्चिमी बंगाल में मार्क्सवादी मोर्चा मैदान में डटा रहा और इन्दिरा कांग्रेस से लोहा ले सका। विपक्ष पूरे उत्तर भारत में किसी विश्वसनीय विकल्प की सरचना नहीं कर पाया।

'विपक्षी दलों के एक न होने से उन्हें कितनी हानि हुई' 'मतों की अंकगणित' (Arithmetic of Votes) के आधार पर इसका अनुमान नहीं लगाया जा सकता। वस्तुतः चुनाव परिणाम राजनीतिक दलों की विश्वसनीयता और उनकी छवि पर निर्भर करते हैं, जब विपक्षी अपना कोई एक नेता नहीं चुन पाये, सीटों का तालमेल भी नहीं कर पाये तब उन्होंने अपनी विश्वसनीयता खो दी और खुद ही अपनी छवि को बिगाड़ लिया। ऐसी स्थिति में चुनाव परिणाम तो ये ही होने थे। प्रतिपक्षियों की 'अपनी-अपनी ढपली, अपना-अपना राग' वाले चरित्र से उसे चिढ़ होने लगी थी।

एक न होने की भारी गलती के अतिरिक्त भी विपक्षी दलों का समस्त व्यवहार मूर्खता की सीमा तक नासमझीपूर्ण था। इन्दिरा कांग्रेस जब 'देश की एकता और अखण्डता' के नाम पर मतदाताओं को आकर्षित करने में जुटी थी, उस समय प्रतिपक्षी नेता जातीय आधार पर हार-जीत

¹ राजेन्द्र माथुर, नवभारत टाइम्स, 30 दिसम्बर, 1984, पृ. 3।

² "Indira Gandhi dead is more powerful than Indira Gandhi alive."

—India Today, op. cit., p. 26.

³ "They could not convince people they are united, Oneness was not shown. Only diversity was expressed. If all of them sailed together or spoke from a common platform to create the impression that they were definitely together things would have been different much better."

—N. T. Rama Rao, Quoted from "India Today" 1985, p. 54.

का गणित लगा रहे थे। 'मिथी-जुनी सरकार' की बान करना भी उसकी गहरी नामगझी का ही उदाहरण था। इस सम्बन्ध में वे भारतीय जनता के मनोविज्ञान को नहीं समझ पाये। समस्त विपक्ष इन्दिरा गाँधी के विरोध में खड़ा था, श्रीमती गाँधी की मृत्यु के बाद विपक्ष के पास चुनाव का कोई मुद्दा ही नहीं रहा।

(4) नये प्रधानमन्त्री का युवापन और स्वच्छ छवि—केन्द्रीय वित्त मन्त्री बनाये जाने के पूर्व विश्वनाथ प्रतापसिंह द्वारा कही गयी निम्न बात में कुछ और भी मिश्रित हो सकता है, लेकिन तथ्यता का पर्याप्त अंश है : "यह चुनाव राजीव का था, राजीव इसके प्रचारक थे, राजीव प्रत्याशी थे और राजीव ही चुने गये।"¹ भारतीय जनता पुराने, बूढ़े और थके-हारे नेताओं से तंग आ चुकी थी तथा इन चुनावों में राजीव के युवापन और स्वच्छ छवि ने भारतीय मतदाताओं को अपनी ओर आकर्षित किया। युवा वर्ग (21-35 आयु वर्ग) विशेषतया इस छवि से प्रभावित हुआ। वेद प्रताप वैदिक के शब्दों में, "40-वर्षीय राजीव उन 17 करोड़ नये मतदाताओं की स्वाभाविक पसन्द बन गये, जिनकी उम्र 21 से 35 वर्ष के बीच है। मतदाता राजीव की युवा छवि से प्रभावित हुए और उन्होंने साफ-सुथरे जवान नेता को अपना मत दिया।"² इस सम्बन्ध में यह तथ्य स्मरणीय है कि समाचार पत्रों में अनेक बार राजीव गाँधी को 'Mr. Clean' नाम से सम्बोधित किया गया था।

राजीव युवा वर्ग और सामान्य जनता के लिए 'आशा की किरण' बन गये। राजीव का प्रत्येक शब्द जनता को 'वजनदार और प्रामाणिक' प्रतीत हुआ। जनता ने सोचा कि उन्हें पाँच वर्ष का कार्यकाल तो दिया ही जाना चाहिए। इन्दिरा कांग्रेस के प्रवक्ता श्रीकान्त वर्मा ठीक ही कहते हैं—इन चुनाव परिणामों को राजीव लहर और एकता लहर कह सकते हैं।³

राजीव गाँधी के सम्बन्ध में एक महत्त्वपूर्ण बात यह है कि वे एक साथ ही 'निरन्तरता और परिवर्तन' दोनों स्थितियों के प्रतीक बन गये।

(5) भारतीय जनता की देश की एकता और अखण्डता के प्रति प्रतिबद्धता—इन्दिरा कांग्रेस ने देश की 'एकता और अखण्डता' के नाम पर मत माँगा था और राजीव गाँधी ने अपने चुनाव अभियान में 'आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव' का प्रबल विरोध किया था। यह सारी बात जनता की मनोभावना के अनुकूल थी और जनता ने इस स्वर में अपना स्वर मिलाकर स्पष्ट किया कि देश की एकता और अखण्डता के लिए वे सब कुछ करने को तैयार हैं।

यद्यपि भारतीय राजनीति के विपक्षी दल भी देश की एकता और अखण्डता के लिए प्रतिबद्ध हैं लेकिन मतदाता के मन में राष्ट्रीय सकट की आशका बैठ गयी थी और वह इस सकट का मुकाबला करने के लिए एक सुगठित सरकार बनाना चाहते थे, न कि ऐसी सरकार जिसमें नेतृत्व बँटा हुआ हो।"⁴ राजीव गाँधी के शब्दों में, 'मतदाताओं ने देश की एकता और अखण्डता को अधिक महत्त्व दिया।'

(6) उच्च हिन्दू जातियों का नवीन नेतृत्व को भारी समर्थन—इन चुनावों में जातिवादी गणित फेल हो गया। उच्च हिन्दू जाति ने जिन्हें जनसंघ और भारतीय जनता पार्टी का परम्परागत समर्थक समझा जाता था, उम्मीदवार विशेष की जाति पर ध्यान न देते हुए इन्दिरा कांग्रेस

¹ दिनमान, 13-19, जनवरी, 1985, पृ. 7।

² 'इस घरती हिलाऊँ जीत का राज क्या है।'—वेदप्रताप वैदिक, नवभारत टाइम्स, 31 दिसम्बर, 1984, पृ. 4।

³ नवभारत टाइम्स, 30 दिसम्बर, 1984।

⁴ जवाहरलाल कौल, दिनमान, 13-19 जनवरी, 1985, पृ. 13।

पूर्ण पृष्ठ जोड़ दिया है। इतिहास के इस पृष्ठ की स्थिति क्या होती है आगे आने वाला समय ही बता सकेगा।

चुनाव में भारी बहुमत की प्राप्ति राजनीतिक सत्ता और सुरक्षा का एक स्रोत बन सकता है, लेकिन यदि जनता की आशाओं और आकांक्षाओं को न समझा जाय या समझकर भी अनदेखा कर दिया जाय, तो वह राजनीतिक तूफान का कारण भी बन सकता है। यह ठीक ही कहा गया है कि “जनदेश व्यर्थ है, यदि उनके साथ सेवा की भावना न जुड़ी हुई हो।”¹

विधानसभा चुनाव (मार्च, 1985)

(ASSEMBLY ELECTIONS, MARCH, 1985)

मार्च 1985 के प्रथम सप्ताह में 11 राज्यों और एक केन्द्रशासित प्रदेश पाण्डिचेरी की विधानसभा के चुनाव सम्पन्न हुए। चुनाव परिणामों पर इन्दिरा कांग्रेस और विपक्ष, दोनों ही अपने-अपने तरीके से सन्तोष व्यक्त कर सकते हैं। इंडा इस बात पर सन्तोष व्यक्त कर सकती है कि मध्य प्रदेश, उड़ीसा, गुजरात और हिमाचल प्रदेश में उसने भारी बहुमत (लगभग 82 प्रतिशत स्थान) प्राप्त किया। बिहार, उत्तर प्रदेश, राजस्थान और महाराष्ट्र में 1980 की तुलना में कम स्थान प्राप्त करने पर भी उसने स्पष्ट बहुमत प्राप्त कर सरकार बना ली। विपक्ष इस बात पर सन्तोष कर सकता है कि केवल दो राज्यों (आन्ध्र प्रदेश और सिक्किम) में विपक्ष की सरकार बनने की सम्भावना समझी जाती थी, लेकिन विपक्ष ने तीन राज्यों में कांग्रेस को शिकस्त देकर भारी बहुमत प्राप्त किया। इंडा को यह शिकस्त आन्ध्र प्रदेश में तेलगूदेशम्, कर्नाटक में जनता पार्टी और सिक्किम में सिक्किम संग्राम परिषद द्वारा दी गयी। इसके साथ ही विपक्ष ने महाराष्ट्र और राजस्थान में एकजुट होकर इंडा को कड़ी चुनौती दी, भले ही वह उसे सत्ता से न हटा पाया हो।

चुनाव परिणामों से यह बात स्पष्ट है कि निर्वाचक इंडा को ‘कोरा चेक’ (Blank cheque) देने के लिए तैयार नहीं है। निर्वाचकों ने विधानसभा चुनावों में अपने मताधिकार का प्रयोग राज्य स्तर पर विविध राजनीतिक दलों के नेतृत्व, उनके कार्य और राज्य की स्थिति को दृष्टि में रखते हुए किया। मतदाताओं ने स्पष्ट किया कि वे आन्ध्र में एन. टी. रामाराव, कर्नाटक में रामकृष्ण हेगडे और सिक्किम में नरवहादुर भण्डारी से ही सक्षम सरकार पाने की आशा करते हैं। “निर्वाचकों ने मध्य प्रदेश, उड़ीसा, गुजरात और हिमाचल प्रदेश के पदासीन मुख्यमन्त्रियों को उनके पूर्ववर्तियों की तुलना में—अपेक्षाकृत स्थायी, स्वच्छ और उद्देश्यपूर्ण प्रशासन देने के लिए 80 प्रतिशत स्थानों से पुरस्कृत किया है। उत्तर प्रदेश, महाराष्ट्र और राजस्थान में सत्तारूढ़ दल को अकुशलता के लिए दण्डित किया गया है। कुल मिलाकर इंडा ने 1980 में प्राप्त 1,455 स्थानों में से 100 स्थान खो दिये।”²

आठवीं लोकसभा के चुनाव तथा 11 राज्यों की विधानसभाओं के चुनावों का भारतीय राजनीति पर प्रभाव

दिसम्बर 1984 में आठवीं लोकसभा के चुनाव और मार्च 1985 में 11 राज्यों की विधानसभाओं के चुनाव सम्पन्न हुए। इन चुनावों का भारतीय राजनीति पर प्रभाव निम्न रूपों में देखा जा सकता है -

केन्द्र में सुद्ध सरकार की स्थापना और ‘नवीन युवा नेतृत्व के लिए प्रतिष्ठा की स्थिति—श्रीमती गांधी की हत्या के बाद 31 अक्टूबर, 1984 को राजीव गांधी ने प्रधानमन्त्री

¹ Mandates are useless, if there is no sense of mission.

² K. L. Khanna, Back to Square One—Assembly Elections and After, *The Times of India*, 13 March, 1985, p. 8.

मार्च 1985 में सम्पन्न 11 राज्यों और एक केन्द्रशासित प्रदेश की विधानसभाओं के चुनाव परिणाम

राज्य का नाम	कुल स्थान	इन्दिरा कांग्रेस	भारतीय जनता पार्टी	भारतीय किसान पार्टी (लोकदल)	जनता पार्टी	भारतीय साम्यवादी कांग्रेस दल	माक्स-वादी दल	अन्य क्षेत्रीय दल	निर्दलीय और अन्य
आन्ध्र प्रदेश	294	49	8	—	2	11	11	तेलंगदेशम्—205	8
उत्तर प्रदेश	425	266	16	86	19	—	2	—	36
कर्नाटक	224	66	2	—	139	4	2	—	11
बिहार	324	193	15	44	14	13	1	झारखण्ड मुक्ति मोर्चा—11	32
उड़ीसा	147	117	1	—	21	1	—	—	7
गुजरात	182	149	11	—	14	—	—	—	8
राजस्थान	200	115	38	27	10	—	—	—	9
महाराष्ट्र	288	161	16	—	20	2	2	कृपक कामगार दल—12	19
मध्य प्रदेश	320	250	58	—	5	—	—	—	6
हिमाचल प्रदेश	68	55	7	1	—	—	—	—	5
सिक्किम	32	1	—	—	—	—	—	सिक्किम संग्राम परि.—30	1
पाण्डिचेरी	30	15	—	—	2	—	—	अन्ना द्र. मु. क.—6 द्र. मु. क.—5	2
योग	2,534	1,437	172	158	246	31	18	296	144

पद ग्रहण किया था और आठवीं लोकसभा के चुनाव 'प्रधानमंत्री राजीव गांधी के लिए जनमत संग्रह' के रूप में थे। जनता ने इन्दिरा कांग्रेस को लोकसभा के लगभग 80 प्रतिशत स्थान प्रदान कर इन्दिरा कांग्रेस और देश पर राजीव गांधी के नेतृत्व पर स्वीकृति की मोहर लगा दी है।

चुनावों में जनता ने 'मिली-जुली सरकार की स्थिति' को पूर्णतया अस्वीकार कर केन्द्र में मृदुल सरकार की स्थापना की है और उसे देश की एकता और अखण्डता के मार्ग की सभी चुनौतियों को दूर कर विकास के मार्ग पर आगे बढ़ने का जनादेश दिया।

2. क्षेत्रीय दलों की शक्ति में वृद्धि और तथाकथित अखिल भारतीय दलों को व्यावहारिक राजनीति में क्षेत्रीय दलों की स्थिति प्राप्त होना—इन चुनावों में तेलंगूदेशम्, नेशनल काफ़ेम्, अन्नाद्रमुक और मिक्किम संग्राम परिषद की अपने-अपने क्षेत्रों में मृदुल स्थिति को स्पष्ट किया तथा यह भी स्पष्ट किया कि तथाकथित अखिल भारतीय तीन प्रमुख विपक्षी दलों—भारतीय जनता पार्टी, जनता पार्टी और लोकदल—के प्रभाव क्षेत्र बहुत अधिक सीमित हैं। भारतीय जनता पार्टी, मध्य प्रदेश, राजस्थान और हिमाचल प्रदेश में, जनता पार्टी कर्नाटक और उड़ीसा में तथा लोकदल उत्तर प्रदेश, बिहार और कुछ सीमा तक राजस्थान में ही अपनी शक्ति का परिचय दे पाये। इसी प्रकार कांग्रेस (स) केवल महाराष्ट्र में ही अपनी शक्ति का परिचय दे पायी। मावस-वादी दल का प्रभाव क्षेत्र प. बंगाल, त्रिपुरा और केरल राज्यों तक सीमित है और भारतीय साम्यवादी दल की शक्ति में निरन्तर गिरावट आयी। विपक्ष में अखिल भारतीय दलों की स्थिति क्षेत्रीय दलों जैसी देखते हुए एन. टी. रामाराव जैसे कुछ नेताओं ने 'संघीय आधार पर अखिल भारतीय विपक्षी दल के गठन' की बात कही।

3. विपक्षी दलों में अपनी स्थिति के प्रति पुनर्चिन्तन—आठवीं लोकसभा के चुनाव परिणामों ने विपक्षी राजनीतिक दलों को अपनी स्थिति के प्रति चिन्तित कर उन्हें अपनी नीति और रणनीति के प्रति पुनर्चिन्तन की प्रेरणा दी है।

4. केन्द्र और राज्यों के बीच स्वस्थ सम्बन्धों की आवश्यकता—जनता ने आठवीं लोकसभा के चुनावों में इका को भारी बहुमत प्रदान किया, लेकिन विधानसभा चुनावों में इका और इका नेतृत्व के इस तर्क को अस्वीकार कर दिया कि व्यवस्था और विकास के हित में राज्यों में उसी राजनीतिक दल की सरकार होनी चाहिए, जिसे केन्द्र में शासक दल की स्थिति प्राप्त है। आन्ध्र, कर्नाटक और सिक्किम में विपक्षी दलों को बहुमत प्रदान किया गया, प. बंगाल और त्रिपुरा में पहले से विपक्षी सरकार और तमिलनाडु में इका स्थापित अन्नाद्रमुक सरकार है। केन्द्र और राज्यों के बीच स्वस्थ सम्बन्धों की स्थापना न केवल जनादेश वरन् आज की सबसे प्रमुख आवश्यकता है और यह अभी सम्भव है जब केन्द्र-राज्य सम्बन्धों का सचान्न दलीय भावना में नहीं वरन् देश की एकता और समस्त देश के विकास को ध्यान में रखकर किया जाय।

हरियाणा (17 जून, 1987) तथा नागालैण्ड विधानसभा (18 नवम्बर, 1987) के चुनाव परिणाम

17 जून, 1987 को हरियाणा विधानसभायी 87 सीटों के लिए चुनाव हुए। चुनाव में मुख्य रूप में इका, लोकदल (ब) भाजपा गठबन्धन व लोकदल (अ), जनता गठबन्धन के बीच टक्कर थी। इका को मात्र 5 विधानसभा सीटें मिली और लोकदल (अ) जनता गठबन्धन एक भी सीट नहीं प्राप्त कर सका। लोकदल (ब) को 58 और भाजपा को 15 सीटें प्राप्त हुईं। समग्र की दोनों सीटें भी लोकदल (ब) के उम्मीदवारों को प्राप्त हुईं। हरियाणा विधानसभा के चुनाव नतीजों का सीधा अर्थ यह है कि राजीव का जादू अब उतर चुका है और वोट वोटोने की उनकी क्षमता गम्भीर सन्देहों के दायरे में आ गयी और अमली सकट नेतृत्व का है। विपक्ष यह

प्रभाव जमाने में मग्न रहा कि केन्द्र ने हरियाणा के हित को बलि पर चढ़ा दिया है। देवीलाल ने यहाँ तक कहा कि 1982 में कांग्रेस ने उनकी चुनावी जीत पर टाका टाका था।¹

18 नवम्बर, 1987 को 60 सदस्यीय नागालैण्ड विधानसभा के लिए चुनाव सम्पन्न हुए। 60 सीटों के लिए 212 प्रत्याशी चुनाव मैदान में थे : इंका व नागालैण्ड नेशनल डेमोक्रेटिक फ्रण्ट ने सभी सीटों के लिए चुनाव लड़ा। भाजपा ने पहली बार दो प्रत्याशी चुनाव में खड़े किये। चुनावों में इंका को पुनः बहुमत मिल गया। उसे 34 स्थान मिले। 18 स्थानों पर एन. एन. डी पी. ने विजय प्राप्त की। नागालैण्ड में इस चुनाव से खास बात यह रही है कि जनता ने क्षेत्रवाद को प्रोत्साहन नहीं दिया बल्कि राष्ट्रीय दल को ही अपना समर्थन दिया।²

नवम् लोकसभा के चुनाव (नवम्बर, 1989)

17 अक्टूबर 1989 को निर्वाचन आयोग ने घोषणा की कि लोकसभा के चुनाव 22, 24 व 26 नवम्बर को कराये जायेंगे। असम में चूँकि मतदाता सूची अभी तैयार नहीं है, इसलिए वहाँ चुनाव नहीं होंगे। इसके साथ ही आन्ध्र प्रदेश, गोवा, उत्तर प्रदेश, कर्नाटक व सिक्किम में विधानसभा के लिए चुनाव कराये जायेंगे।

नवम् लोकसभा चुनावों ने लगभग 50 करोड़ मतदाताओं ने अपने मतदाधिकार का प्रयोग किया। इनमें 3.56 करोड़ मतदाता 18 से 21 वर्ष की आयु के हैं। लोकसभा की 529 सीटों के लिए लगभग 7000 प्रत्याशी मैदान में थे। 529 लोकसभा सीटों में से लगभग 400 सीटों पर इंका का मुकाबला सीधे विपक्ष से हुआ। इस मामले में भाजपा, जनता दल, माकपा आदि में जगह-जगह तालमेल हो गया। इंकाने 529 में से 509 सीटों पर चुनाव लड़ा। 20 सीटें उसने जम्मू-कश्मीर में नेशनल काफ्रेन्स, तमिलनाडु में अन्नाद्रमुक व दार्जिलिंग में गोरखा परिषद् के लिए छोड़ दी।

चुनाव परिणामों ने सबको आश्चर्यचकित कर दिया। हिन्दी भाषी क्षेत्र में इंका के मजबूत गढ़ ढह गये। 1984 में जहाँ इस क्षेत्र में उसे 218 सीटें मिली वहाँ 1989 में मात्र 31 सीटों से संतोष करना पड़ा। यह चुनाव अपनी तरह की एक मिसाल है जिसमें हर राज्य या क्षेत्र के मतदाताओं ने पड़ोसी राज्यों के मतदाताओं की राय से साम्य न रखने वाला स्पष्ट और बुलंद फैसला सुनाया।

हिन्दी क्षेत्र के मतदाताओं ने अगर भाजपा के एकतरफा, साम्प्रदायिक आह्वान पर कान देकर सत्ताह्वित पार्टी को अशत भ्रष्टाचार के संदिग्ध आरोपों के लिए खारिज करके वैकल्पिक नेता वी. पी. सिंह को समर्थन दिया तो दक्षिण के मतदाताओं ने दूसरा रुख अपनाया पसंद किया। बोफोर्स और रामजन्म भूमि वादों की मस्जिद दोनों ही विवाद उत्तर, पश्चिम तथा कुछ हद तक पूर्व में तो मुद्दा बने जबकि दक्षिण में ये मुद्दा ज्यादा असरदार साबित नहीं हुए। इसके अलावा हिन्दी क्षेत्रों के मतदाताओं के लिए मूल रूप में दो नेताओं—राजीव गांधी और वी. पी. सिंह के बीच चुनाव था और इस टक्कर में वी. पी. सिंह को उसने एकतरफा विजय भी दिलवा दी। लेकिन दक्षिण में वी. पी. सिंह का न पहुँच पाना बहुत बड़ी भूल साबित हुई। विपक्ष इस उम्मीद में दक्षिण से आश्वस्त हो चुका था कि वहाँ के सहयोगी क्षेत्रीय नेता (रामाराव, हेगडे, करणानिधि) अपने ही बूते पर राष्ट्रीय मोर्चे की शक्ति में वृद्धि कर लेंगे। इससे दक्षिण के मतदाताओं को लगा कि विपक्ष का नेतृत्व उत्तर केन्द्रित है।

इस चुनाव में राजस्थानी, गुजराती, बिहारी, तमिल, तेलुगु, कन्नड़ या मलयाली मत-

¹ इण्डिया टुडे, 15 जुलाई 1987, पृ. 19।

² इण्डिया टुडे, 15 दिसम्बर, 1987, पृ. 26।

दाताओं ने अलग-अलग पार्टियों पर अपना गुस्सा उतारा है, पर उनके सदस्यों में एक महत्वपूर्ण और साफ महसूस भी है। यह एक सच्चाई है कि देशभर में मतदाताओं ने अपना फैसला भ्रष्टाचार के खिलाफ दिया। यदि राजीव की इका को 'वोफोर्स दलाली' की कीमत चुकानी पड़ी तो देवीलाल को अपने बेटों और एन. टी. रामाराव को अपने दामादों की कीमत चुकानी पड़ी। इस मत्ता विरोधी लहर में सिर्फ एक ही सत्तारूढ़ दल अपना अस्तित्व बचा पाया और वह है पश्चिम बंगाल का नाम मोर्चा। उसे उसकी साफ-सुथरी छवि का लाभ मिला।

चुनाव परिणामों के विश्लेषण में नवम् लोकसभा परिणामों की निम्नलिखित विशेषताएँ उभरती हैं

1. ये चुनाव परिणाम केन्द्र और राज्यों में सत्तारूढ़ शासन एवं दल के विरोध में जनादेश हैं। यदि केन्द्र में ये परिणाम सत्तारूढ़ इका के विरोध में साबित हुए तो कर्नाटक, आन्ध्र, तमिलनाडु और केरल में ये परिणाम क्रमशः जनता दल, तेलगूदेशम्, द्रमुक और माकपा के खिलाफ जनादेश प्रतीत होते हैं।

2. उत्तरी भारत में जनता दल और भारतीय जनता पार्टी को अप्रत्याशित सफलता मिली तो दक्षिण के राज्यों में कांग्रेस (इ) ने अपना वर्चस्व कायम किया।

3. राजनैतिक जनादेश के इस भौगोलिक ध्रुवीकरण ने दोनों बड़ी राष्ट्रीय पार्टियों इका और जनता दल को क्षेत्रीय पार्टियों की हैसियत में ला दिया। उत्तरी भारत के चार राज्यों उत्तर प्रदेश, मध्य प्रदेश, बिहार और राजस्थान में इका को मात्र 27 सीटें मिली और जनता दल को 107 सीटें। इसके विपरीत दक्षिण के चार राज्यों—कर्नाटक, केरल, तमिलनाडु और आन्ध्र प्रदेश में इका को 103 सीटें मिली जबकि जनता दल को मात्र 1 सीट।

4. यह चुनाव सबसे अधिक साम्प्रदायिक भी रहा। 1984 में भाजपा को मात्र 2 सीटें मिली थी और इस चुनाव में उसे कुल 86 सीटें प्राप्त हुईं। भाजपा ने साम्प्रदायिक रूढ़ानों को कहीं नहीं छिपाया। इस बार हिन्दू कार्ड का हथियार राजीव गाँधी हाथ से फिसलकर भाजपा के हाथ में आ गया। भाजपा वगैरें लाग लपेट के डटी रही कि उसका उद्देश्य हिन्दू राज की स्थापना है। इसलिए उसने राम जन्मभूमि मुक्ति आन्दोलन, राम-जानकी रथ यात्राओं, रामशिला पूजन आदि में खुले आम शिरकत की।

5. इस चुनाव में स्वयंभू जाति आधारित दल बहुजन समाज पार्टी भी एक बड़े दबाव गुट के रूप में उभरकर आई। उत्तर प्रदेश में इसके 72 उम्मीदवारों को 13 प्रतिशत वोट मिले तथा इमने 3 सीटों पर विजय प्राप्त की।

6. चुनाव परिणामों से साफ है कि देश की जनता बदलाव की पक्षधर है। लेकिन उसने किसी दल या गठबंधन के पक्ष में कोई स्पष्ट जनादेश भी नहीं दिया है।

नवीं लोकसभा के चुनावों में मतदान व्यवहार का विश्लेषण या चुनावों में इन्दिरा कांग्रेस की असफलता के कारण—आठवीं लोकसभा के चुनाव में इन्दिरा कांग्रेस ने राजीव गाँधी के नेतृत्व में लोकसभा के 401 स्थान प्राप्त किये थे, लेकिन नवीं लोकसभा के चुनाव में इन्दिरा कांग्रेस को मात्र 193 स्थान ही प्राप्त हुए और इस दृष्टि से चुनाव परिणामों को 'इन्दिरा कांग्रेस की भारी असफलता' का नाम दिया जा सकता है। नवीं लोकसभा चुनावों के मतदान-व्यवहार का विश्लेषण या इन चुनावों में कांग्रेस की असफलता के कारणों का उल्लेख निम्न प्रकार किया जा सकता है

1. वोफोर्स काण्ड, भ्रष्टाचार के अन्य आरोप और राजीव गाँधी की धूमिल छवि—1971 में लेकर अब तक भारत में लोकसभा चुनाव 'राष्ट्र के सर्वोच्च नेतृत्व पर लोक निर्णय' के रूप में रहे हैं और नवीं लोकसभा के चुनाव भी अपनी प्रकृति में 'राजीव गाँधी और राजीव

मध्य प्रदेश	40	40	39	8	11	3	33	27	—	—	3	—	393	1
महाराष्ट्र	48	43	47	28	21	5	32	10	2	0	2	—1	463	4
मणिपुर	2	2	2	2	—	—	1	—	—	—	1	—	9	—
मेघालय	2	2	2	2	—	—	—	—	—	—	2	—	2	—
मिजोरम	1	1	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	3	—
नागालैण्ड	1	1	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—
उड़ीसा	21	20	21	3	19	16	6	—	1	1	1	1	84	—
पाण्डिचेरी	1	1	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	10	—
पंजाब	15	6	13	2	4	1	3	—	3	—	4	—	200	10
राजस्थान	25	25	25	—	13	11	17	13	1	—	—	—	249	—
सिक्किम	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	—	3	1
तमिलनाडु	39	25	28	24	2	—	3	—	4	—	2	—1	419	13
त्रिपुरा	2	—	2	2	—	—	1	—	2	—	—	—	7	—
उत्तर प्रदेश	85	83	81	15	68	54	31	8	1	1	10	—2	875	5
प. बंगाल	42	16	41	4	1	—	19	—	30	26	4	3	234	8
कुल	529	411	504	193	238	141	226	86	62	32	50	12	—	61

नोट : इस बार लोकसभा की 525 सीटों के लिए ही चुनाव हुआ है। गोवा, मध्यप्रदेश, तमिलनाडु व पश्चिम बंगाल की एक-एक [कुल चार] सीटों के चुनाव स्थगति कर दिये गये थे। कांग्रेस [इ] ने 193, जनता दल ने 141, भारतीय जनता पार्टी ने 86, माक्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी ने 32, अन्नाद्रमुक ने 11, अकाली दल [मान] ने 6, आर. एस. पी. ने 4 बहुजन समाज पार्टी, शारदापुट मुक्ति मोर्चा, व नेशनल कांग्रेस ने तीन-तीन, तेलगुदेशम ने 2, कांग्रेस [स], आई. पी. एफ., मुस्लिम लीग, केरला कांग्रेस [एम] व यू पी सी. आई. ने एक-एक सीट जीती है। दस निर्दलीय निर्वाचित हुए। जम्नाकि. ग्यारह सीटें अन्य पार्टियों के हिस्से में गईं।

गांधी शासन पर लोक निर्णय' के रूप में थे। ऐसी स्थिति में चुनाव परिणाम उसी रूप में सामने आये, जिस रूप में संभावित थे। राजीव गांधी 1984 में मि. क्लीन (Mr Clean) की छवि को लेकर जनता तक पहुँचे थे और उन्होंने 'स्वच्छ सरकार तथा कार्यकुशल प्रशासन' देने की जो आशा जनता को बँधायी थी, वह '89 तक आते-आते तमाम काण्डों और विवादों में फँसकर समाप्त हो गई। तत्कालीन प्रधानमंत्री पर 'बोफोर्स दलाली काण्ड' में लिप्त होने का आरोप भले ही कानूनी तौर पर सिद्ध न हो सका हो, लेकिन जनता ने तो समझ लिया कि राजीव गांधी को 'मि. क्लीन' मानने का कोई आधार शेष नहीं रहा है। वी. पी. सिंह ने 'भ्रष्टाचार के विषय लड़ने का नारा' देकर सरकार छोड़ी थी, जनता पर इसका प्रभाव पड़ा। प्रीतिश नंदी के शब्दों में, 'ससदीय चुनाव में भ्रष्टाचार मुख्य मुद्दा बन गया और जोर-शोर से उछाला गया।'¹

जनता को राजीव गांधी की प्रशासनिक क्षमता, उनकी सूझ-बूझ और वक्तव्यों पर भी गहरा सन्देह उत्पन्न हो गया था तथा यह अकारण नहीं था। पेट्रोल की कीमतों में वृद्धि और एक सप्ताह बाद ही वापस लेने, शाहबानो विवाद के प्रसंग में अपनी स्थिति में परिवर्तन, मानहानि विधेयक प्रस्तावित करने, बोफोर्स काण्ड के प्रसंग में शासन द्वारा दिये गये अर्ध सत्य और विरोधाभासी वक्तव्यों ने सम्पूर्ण शासन तथा स्वयं प्रधानमंत्री की विश्वसनीयता को समाप्त कर दिया और शासक दल के लिए यह एक बहुत बड़ी क्षति थी। 'राजीव वस्तुतः स्वयं अपने ही छल-कपट और कलावाजियों के शिकार हो गये थे।'² राजीव गांधी ने अनेक अवसरों पर अत्यधिक असयत भाषा का प्रयोग करके भी अपनी ही प्रतिष्ठा को आघात पहुँचाया।

(2) विपक्ष द्वारा जनता को कांग्रेस का विकल्प प्रदान करना—उत्तर भारत में मुख्य विपक्षी दल थे, जनता दल और भारतीय जनता पार्टी। इसी प्रकार प. बंगाल, केरल, त्रिपुरा और बिहार के कुछ हिस्सों में मार्क्सवादी दल, भारतीय साम्यवादी दल और कुछ अन्य वामपंथी दलों का प्रभाव रहा है। जनता दल ने पहले तो क्षेत्रीय दलों के साथ मिलकर 'राष्ट्रीय मोर्चे' का गठन किया तथा उसके बाद एक ओर भाजपा एवं दूसरी ओर वामपंथी दलों के साथ 'सीटों का लगभग तालमेल' करने में सफलता प्राप्त कर ली। यद्यपि इस 'चुनावी गठबंधन' की कमियाँ थी, लेकिन कुछ ऐसा अवश्य था, जिसे जनता 'कांग्रेस का काम चलाऊ विकल्प' अवश्य ही समझ सकती थी। वी. पी. सिंह इस विपक्षी एकता की धुरी थे तथा उनकी अपेक्षाकृत स्वच्छ छवि एवं लोकप्रियता का लाभ विपक्षी दलों को मिला।

भारतीय राजनीति में विपक्ष की असफलता का सदैव ही एक प्रमुख कारण 'विपक्षी मतों का विभाजन' रहा है, इन चुनावों में विपक्षी दलों के बीच लगभग एकता की स्थापना से विपक्षी मतों के विभाजन की स्थिति नहीं रही। परिणामतया विपक्षी दल उस भारी हानि से बच गये, जो अब तक उनके द्वारा उठाई जाती रही है।

(3) कांग्रेस के परम्परागत 'वोट बैंक' में दरार—भारतीय राजनीति में अल्पसंख्यक वर्गों और अनुसूचित तथा जनजातियों को कांग्रेस का परम्परागत वोट बैंक समझा जाता रहा है, लेकिन 1989 के लोकसभा चुनाव में इस परम्परागत वोट बैंक में दरार, सम्भवतया भारी दरार पड़ गई। 'राम जन्मभूमि बाबरी मस्जिद विवाद' में कांग्रेस की निरन्तर बदलती हुई भूमिका के कारण कम से कम दो राज्यों उत्तर प्रदेश और बिहार में मुसलमानों के एक बड़े वर्ग ने कांग्रेस के वजाय जनता दल को पसन्द किया। साम्प्रदायिक दंगों को रोक पाने में असफलता भी मुसलमानों

¹ प्रीतिश नंदी : इण्डिया टुडे, 15 दिसम्बर 89, पृष्ठ 70.

² 'He become a victim of his own prevarications and somersaults'—Dileep Padgaonkar : Penplexed India Votes Need to Rejuvenate Congress, *The Times of India*, 22 Nov. 89, p. 8.

की कांग्रेस से नाराजगी का एक कारण था। चुनाव की घोषणा के बाद भी भागलपुर और बिहार के कुछ अन्य भागों में भीषणतम साम्प्रदायिक दंगे हुए और मुस्लिम समुदाय ने इसके लिए कांग्रेस को ही दोषी माना। इसी प्रकार बहुजन समाज पार्टी ने अनुसूचित जातियों के एक भाग का समर्थन पाने में सफलता प्राप्त कर ली। इस पार्टी को उत्तर प्रदेश में 2 04 प्रतिशत मत (57 लाख मत) मिले थे और तथ्य है कि ये मत कांग्रेस के मूल्य पर ही प्राप्त हुए।

(4) राजीव सरकार की प्रशासनिक असफलताएँ—आठवीं लोकसभा चुनाव में इन्दिरा कांग्रेस को लोकसभा के दो तिहाई से अधिक स्थानों पर विजयी बनाकर जनता राजीव सरकार में एक कार्यकुशल और क्षमतावान सरकार के रूप में कार्य करने की आशा करती थी, लेकिन 1988 के भीषण अकाल में राहत कार्यों के अतिरिक्त अन्य किसी भी दृष्टि में ऐसा नहीं हुआ। पंजाब समस्या का हल होना तो दूर, उसमें नई जटिलताओं ने प्रवेश कर लिया। राजीव काल में पंजाब में प्रतिदिन 10 से 15 लोगों की हत्या होती रही है और जम्मू-कश्मीर राज्य में भारत की एकता और अखण्डता को गम्भीर चुनौतियाँ दी जाने लगी। आठवीं और नवीं लोकसभा चुनावों में कांग्रेस का एक प्रमुख नारा 'राजनीतिक स्थायित्व' और 'भारत की एकता तथा अखण्डता' की रक्षा था, लेकिन जनता ने प्रत्यक्ष घटनाओं के आधार पर, इस चुनावी वायदे के खोखलेपन का अनुभव कर लिया था। श्रीलंका में मारे गये 1150 भारतीय सैनिक, नेपाल के साथ सम्बन्धों में विवाद, कानून और व्यवस्था की बिगड़ती हुई स्थिति और 87-89 के वर्षों में साम्प्रदायिक उपद्रवों की बाढ़ आदि बातें राजीव सरकार की प्रशासनिक असफलता के प्रमाण थे। जनता के बड़े भाग ने अनुभव किया कि सर्वोच्च पद पर 5 वर्ष तक आसीन रहने के बाद भी राजीव प्रशासनिक समझ और क्षमता की दृष्टि से कोरें हैं। जनता ने यह भी अनुभव किया कि कम से कम अन्तिम दो वर्षों में राजीव ऐसी 'मण्डली' से पूर्णतया घिरे हुए हैं जिसका बड़ा भाग न तो जनता को जानता है और न ही उसका जनता से कोई सरोकार है।

(5) महंगाई और असफल आर्थिक नीतियाँ—जनता की आर्थिक सन्तुष्टि-असन्तुष्टि मतदान पर सदैव ही प्रभाव डालती है और 1989 में भी ऐसा ही हुआ। जनता ने अनुभव किया कि राजीव की आर्थिक नीतियाँ उच्च मध्यम वर्ग और अमीर घरानों को लाभ पहुँचाने के लिए ही हैं। वस्तुओं के मूल्य में वृद्धि तो पहले भी हो रही थी, लेकिन चुनाव के लगभग तीन महीने पहले से महंगाई नई ऊँचाइयों को छूने लगी और इसने जनता को क्रोध कर दिया। 'प्याज के मूल्य ने 1980 के लोकसभा चुनावों में जो भूमिका अदा की थी, चाय, चीनी और बीड़ी के मूल्यों ने '89 के लोकसभा चुनावों में वही भूमिका अदा की।' चीनी की आसमान को छूती कीमतों ने विपक्ष को एक और मुद्दा दे दिया।

(6) हिन्दुत्व की लहर—भारतीय राजनीति के अधिकांश दलों के सम्बन्ध में यह तथ्य है कि वे राजनीतिक लाभ प्राप्त करने के लिए जनता की भावनाओं के साथ कोई भी खिलवाड़ कर सकते हैं। 1982-86 के वर्षों में इन्दिरा कांग्रेस ने 'हिन्दुत्व को उभारकर' लोकसभा तथा विधानसभा चुनावों में राजनीतिक लाभ प्राप्त किया था। 1989 में रामशिला पूजन उत्सवों और विवादास्पद स्थल पर ही भव्य राममन्दिर के निर्माण के सकल्प ने हिन्दुत्व की लहर को जन्म दे दिया। हिन्दुत्व की इस लहर को जन्म देने में 'विश्व हिन्दू परिषद, राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ' और परोक्ष में भाजपा की भूमिका थी और भाजपा को हिन्दुत्व की इस लहर के भारी राजनीतिक लाभ प्राप्त हुए। जनता दल का भाजपा के साथ चुनावी गठबंधन था, इसलिए जनता दल को भी हिन्दुत्व की इस लहर का कुछ लाभ मिला। दूरदर्शन के संवाददाताओं के साथ वातचीत में कांग्रेस के कोषाध्यक्ष सीताराम केसरी ने कांग्रेस की पराजय का सबसे प्रमुख कारण हिन्दू साम्प्रदायिकता और मुस्लिम साम्प्रदायिकता बताया है, लेकिन वस्तुतः इसे प्रमुख कारण

नहीं, वरन् गीण कारण ही समझा जाना चाहिए। पराजय का प्रमुख कारण, तो स्वयं राजीव और उनकी सरकार की असफलता ही था। इसके अतिरिक्त यह भी एक तथ्य है कि कांग्रेस ने भी अपने तरीके से हिन्दुत्व की लहर का लाभ उठाने की चेष्टा की थी, लेकिन वह इसमें असफल रही।

(7) कांग्रेस संगठन की कमियाँ—1971 से कांग्रेस संगठन में एक प्रवृत्ति प्रारम्भ हुई : कांग्रेस के स्थानीय संगठन में कमजोरी और केन्द्रवादी प्रवृत्ति में वृद्धि। यह प्रवृत्ति निरन्तर बढ़ती चली गई और राजीव काल में जब केन्द्रवादी प्रवृत्ति का संयोग कमजोर नेतृत्व से हुआ, तो दल की सजीवता और क्षमता को दोहरा आघात पहुँचा। यह तथ्य है कि राजीव गांधी दलीय अध्यक्ष के रूप में दलीय मामलों का प्रबन्ध करने में भी पूर्णतया असफल रहे।

(8) चुनावी रणनीति की गम्भीर त्रुटियाँ—कांग्रेस ने चुनावी रणनीति में भी कुछ भारी भूलने की। प्रथम, कांग्रेस ने चुनावों की अचानक घोषणा कर विपक्ष को भीचक और अस्त-व्यस्त करना चाहा था, लेकिन समय के पूर्व और अचानक चुनाव घोषणा ने स्वयं शासक दल को अस्त-व्यस्त कर दिया। दूसरी त्रुटि ने अधिक हानि पहुँचाई और वह थी, अधिकांश मौजूदा सांसदों को ही दुबारा उम्मीदवार बनाना। यह तथ्य है कि लगभग तीन चौथाई कांग्रेसी सांसदों ने अपने निर्वाचन क्षेत्र की भलीभाँति देखभाल नहीं की थी और उन्हें ही दुबारा घोषित होने की नापसन्द करना जनता के लिए नितान्त अस्वाभाविक था। चुनाव अभियान के अन्तिम दौर में दल के वरिष्ठ नेताओं ने अनुभव किया कि यदि उत्तर प्रदेश, बिहार, मध्य प्रदेश और राजस्थान में 100 या 125 उम्मीदवार बदले जाते, तो स्थिति कुछ दूसरे रूप में सामने आ सकती थी।¹ तृतीय, एक अन्य त्रुटि नकारात्मक, भौड़े और विचित्र विज्ञापनों की वॉछार थी। अमरीकी ढंग के इन विज्ञापनों को भारतीय मतदाताओं ने पसन्द नहीं किया।

बेरोजगारी आदि स्थितियों के कारण युवा और विद्यार्थी वर्ग में असन्तोष कांग्रेस की पराजय का एक अन्य कारण था। यह तथ्य है कि नये मतदाताओं (मताधिकार की आयु कम करने से जो मतदाता बने थे) के एक बड़े भाग में कांग्रेस विरोधी रुख ही अपनाया। कांग्रेस के पास आर्थिक साधनों की जितनी बहुलता थी, निष्ठावान कार्यकर्त्तियों का उतना ही अधिक अभाव था। बी. बी. सी. (B. B. C.) ने भी कांग्रेस की पराजय में कुछ योग दिया।

चुनाव सभावनाओं का आकलन करने वाले कुछ व्यक्तियों ने बतलाया, लोग इस बार कांग्रेस को एक झटका देना चाहते हैं। वस्तुतः 1987 से ही शासन और कांग्रेस विरोधी हवा चल रही थी, जो निरन्तर बढ़ती गई। घोर सरकारी प्रचार के बावजूद भी उसे नियन्त्रित नहीं किया जा सका। जनता में बदलाव की जबरदस्त इच्छा थी और इस इच्छा ने ही सत्ता परिवर्तन को जन्म दिया।

उत्तर भारत और दक्षिण भारत के मतदान-व्यवहार में भेद—नवी लोकसभा के चुनाव परिणाम एक दृष्टि से छठी लोकसभा (1977) के चुनाव परिणामों की पुनरावृत्ति है। 1977 के लोकसभा चुनावों के समान ही इन चुनावों में उत्तर भारत ने कांग्रेस को अस्वीकार कर दिया, लेकिन दक्षिण भारत ने कांग्रेस को ठोस समर्थन प्रदान किया।

कुछ विश्लेषक इसे 'उत्तर-दक्षिण विभाजन' की सज्ञा देते हैं, लेकिन वस्तुतः यह उत्तर-दक्षिण विभाजन नहीं है। एक विशेष तथ्य यह है कि चुनाव के पूर्व दक्षिण के चारो राज्यों (तमिलनाडु, आंध्र, कर्नाटक और केरल) में कांग्रेस विरोधी दलों की सरकारें सत्तारूढ थी और चुनाव जिस प्रकार सम्पूर्ण भारत में 'महानायक पर जनमत संग्रह' थे, उसी प्रकार प्रादेशिक स्तर पर ये चुनाव 'प्रादेशिक नायकों पर जनमत संग्रह' थे। दक्षिण भारत में महानायक पर जनमत संग्रह की अपेक्षा 'प्रादेशिक नायकों पर जनमत संग्रह' का तत्त्व अधिक प्रबल हो गया। सम्पूर्ण भारत में जिस प्रकार महानायक को अस्वीकार किया गया, उसी प्रकार दक्षिण-भारत के चार राज्यों में उनके प्रादेशिक नायकों को अस्वीकार किया गया। वस्तुतः इन चुनावों में प. बंगाल के अतिरिक्त सभी राज्यों में जनता ने 'परिवर्तन के लिए मतदान' किया है।

¹ "Things could have been different, if 100 or 25 candidates in U. P., Bihar, M. P. and Rajasthan had been replaced, senior leaders felt." Subhash Karpekar. Opposition group for Govt. by Rv—*Times of India*, 27 Nov. 89, p. 5.

इन चारों ही राज्यों में प्रादेशिक शासक दल को अस्वीकार करने के सारमूल कारण थे। 1988 के तमिलनाडु विधानसभा चुनावों में डी. एम. के. की विजय का कारण डी. एम. के. विरोधी मतों का विभाजन था। अन्ना डी. एम. के. की एकता और उसके बाद 'कांग्रेस अन्ना डी. एम. के. गठबंधन' से 'डी. एम. के. विरोधी मतों' के विभाजन की स्थिति दूर हो गई और ऐसी स्थिति में डी. एम. के. या उससे जुड़े हुए 'राष्ट्रीय मोर्चे' की हार स्वाभाविक थी। चावन की कमी, शक्कर, कैरोसीन और पाम ऑइल आदि उचित मूल्य पर प्राप्त न होना आदि डी. एम. के. से नाराजगी के अन्य कारण थे। इसके अतिरिक्त 25 मार्च '89 को राज्य विधानसभा की घटना (जिसमें डी. एम. के. विधायकों द्वारा जयललिता को अपमानित किया गया) के लिए जनता न कर्णानिधि की दोषी माना। जयललिता ने अपनी प्रत्येक चुनाव सभा में इस घटना का विवरण प्रस्तुत किया था।

केरल की जनता वामपंथी लोकतान्त्रिक मोर्चे की 'नयनार सरकार' से सन्तुष्ट नहीं है। इसके अतिरिक्त केरल में 'आर. एस. एम.' एक सतुलनकारी शक्ति के रूप में सामने आ रहा है। 1989 के कुछ दिनों पूर्व से ही केरल में मार्क्सवादी दल और आर. एस. एम. के. कार्यकर्तियों के बीच 'सड़कों पर लड़ाई' की जो स्थिति चल रही थी, उस पृष्ठभूमि में केरल में आर. एस. एम. भाजपा ने कांग्रेस को सहायता पहुँचाई और मार्क्सवादी मोर्चे का विरोध किया।¹ केरल में कांग्रेस ने साम्प्रदायिक मुद्दे को भुनाया।

1985 के विधानसभा चुनाव में कर्नाटक में जनता ने जनता पार्टी को दो तिहाई बहुमत दिया था, लेकिन इससे जनता को न तो राजनीतिक स्थायित्व प्राप्त हुआ और न ही गुशासन। कर्नाटक में जनता पार्टी ने अपने चुनाव वायदे पूरे नहीं किये और उनकी भीतरी कलह मारी सीमाओं को पार कर गई।

आन्ध्र में जनता सम्भवतया एन. टी. आर. के 'सनक मिश्रित निरंकुश आचरण' और राजनीतिक नाटकवाजी' से तंग आ चुकी थी। अपने कामकाज के तरीके में रामाराव ने मतदाताओं के एक बड़े समूह को नाराज कर दिया। इसके अतिरिक्त 'कामा' (तेलगूदेशम समर्थक) और 'कापू' जाति के बीच संघर्ष की शृंखलाओं ने 'कापू' जाति को तेलगूदेशम में दूर कर दिया।

दक्षिण भारत का मतदाता अपनी प्रादेशिक सरकारों से इतना अधिक व्रस्त था कि उसने उनको साफ कर दिया। चूंकि इन चारों राज्यों में प्रादेशिक शासक दलों का विकल्प केवल कांग्रेस थी, इसलिए उसे ही इसका अप्रत्याशित लाभ मिला।

उत्तर-दक्षिण के मतदान व्यवहार में अन्तर की एक व्याख्या इस रूप में की गई है कि दक्षिण भारत में 'कांग्रेस और नेहरू परिवार' के प्रति अपनत्व का भाव बहुत गहरा है और जब कभी भी ऐसा लगता है कि उत्तर भारत में कांग्रेस को गम्भीर चुनौती दी जायेगी, तब दक्षिण भारत सामान्य स्थिति में उठने वाले अन्य सभी विचारों को छोड़कर कांग्रेस को भारी सहयोग देने का सकल्प धारण कर लेता है।² इस व्याख्या में आशिक सत्य हो सकता है, कांग्रेस के लिए सकट की एक अन्य घड़ी 1977 में भी दक्षिण भारत का मतदान व्यवहार ऐसा ही था।

इसके अतिरिक्त भी कुछ अन्य कारण थे। वोफोर्स और राम जन्मभूमि के मुझे दक्षिण में अधिक अमरकारी साबित नहीं हुए। दक्षिण में बी. पी. सिंह का न पहुँच पाना एक बड़ी भूल सिद्ध हुई। दक्षिण के मतदाताओं को लगा कि विपक्ष का शीर्ष नेतृत्व 'उत्तर केन्द्रित' है।

सभी पक्ष स्वीकार करते हैं कि ये चुनाव परिणाम 'वदलाव की इच्छा' के प्रतीक हैं। यह परिवर्तन या वदलाव कोई मामूली नहीं है, अपनी समग्रता में ये भारतीय लोकतंत्र की परिपक्वता का संकेत देते हैं। चुनावों का निष्कर्ष यह है कि कोई भी राजनीतिक दल यदि असमर्थ सिद्ध

¹ The B. J. P. S. has been the helping hand *The Times of India*, Nov. 28, 89, p. 4.

² All in the Family. The South has always reposed its trust in the Nehrus family. From the Grand Father to Mother to Son'—*The Times of India*, Dec. 2, 89, p. 9.

दूरदर्शन पर रामकृष्ण हेगडे ने भी लगभग यही व्याख्या प्रस्तुत की थी।

होता है तो जनता उसे वस्थेगी नहीं। इस अर्थ में मतदाता ने एक सुनिश्चित राजनीतिक विवेक का परिचय दिया है। वस्तुतः नवी लोकसभा के चुनाव एक 'शुद्धिकरण यज्ञ' जैसे ही थे।

उत्तर प्रदेश, आन्ध्र प्रदेश, कर्नाटक, सिक्किम और गोवा विधानसभाओं के परिणाम :
विश्लेषण—उत्तर प्रदेश की 425 सीटों में से 422 सीटों पर चुनाव हुए। उनमें से जनता दल ने न सिर्फ 207 स्थानों पर जीत दर्ज की बल्कि तिवारी सरकार के एक मंत्री को छोड़कर बाकी सब बी. पी. लहर में बह गये। इका को 98 और भाजपा को 57 सीटें प्राप्त हुईं। इका की पराजय का कारण यह था कि अब तक उसके प्रति वफादार रहा, मुस्लिम समुदाय उसका साथ छोड़ गया। अयोध्या के मामले पर अपमान और गुस्से की वजह से मुसलमान वोट भाजपा को छोड़कर बाकी विपक्षी दलों में बँट गये। इनमें अधिकांश जनता दल के पक्ष में गये पर कई लोगो ने बहुजन समाज पार्टी (बसपा) को चुना। बसपा इस बार अप्रत्याशित रूप से 14 सीटें लेने में कामयाब रही और उसने राज्य के हरिजन-बहुल क्षेत्रों में सेंध लगा दी।

आन्ध्र प्रदेश में डा. चेन्ना रेड्डी के संगठित अभियान के सामने रामाराव का करिश्मा हवा हो गया। तेलगूदेशम् 1985 की अपनी 202 सीटों के मुकाबले सिर्फ 74 सीटें ही ले पाई जबकि इका 50 से बढ़कर 180 सीटों पर पहुँच गई। रामाराव की सनक भरी कार्यशैली उनके दामादों का राजनीति में बढ़ता हस्तक्षेप, नियुक्तियों में कम्मा समर्थक दृष्टिकोण और महिलाओं को 30 प्रतिशत आरक्षण जैसे वादों को भुला देना तेलगूदेशम् को मँहँगा पड़ा।

कर्नाटक में जनता दल को आपसी झगड़े और सरकार की अकर्मण्यता का परिणाम भोगना पड़ा। जनता दल को मिले 24 स्थानों के मुकाबले इका को 177 सीटें मिली, भाजपा को 4 और जनता पार्टी को मात्र 2 स्थान मिले। लोगो के मन में आपसी झगड़ों में ही फँसे रहने वाले जनता दल के प्रति इतनी नफरत थी कि उन्होंने इका के ऐसे दर्जनों उम्मीदवारों को राजनैतिक जीवनदान दे दिया जिन्हें वे खुद ही रद्दी की टोकरी में फेंक चुके थे।

गोवा विधानसभा के लिए चुनावों में सत्तारूढ़ इका और इसकी प्रतिद्वन्द्वी महाराष्ट्रवादी गोमातक पार्टी दोनों ने 40 सदस्यों वाली विधानसभा में 18-18 सीटें जीतकर विचित्र स्थिति पैदा कर दी। दो सीटों पर चुनाव स्थगित हो जाने से सरकार के गठन का सारा दारोमदार दो निर्दलीय उम्मीदवारों पर टिक गया। राज्यपाल के सामने वहाँ राष्ट्रपति शासन की सिफारिश करने के सिवा कोई विकल्प नहीं था।

सिक्किम में मुख्यमंत्री नरबहादुर भंडारी के नेतृत्व में सिक्किम संग्राम परिषद ने विधानसभा की 32 सीटें जीत ली। यह भंडारी की व्यक्तिगत जीत है। भंडारी की सहानुभूति में पड़े वोटों के कारण सिक्किम विधानसभा विपक्षहीन होकर रह गई है।

विधानसभाओं के चुनाव नतीजों से यह बात शीघ्र की तरह साफ है कि देश की जनता में बदलाव की जबरदस्त आकांक्षा थी और सभी सत्तारूढ़ दलों से उसका मोह भंग हो चुका था।

9 राज्यों की विधानसभाओं और केन्द्र शासित क्षेत्र पाण्डिचेरी की विधानसभा के चुनाव—जनवरी '90 में मणिपुर विधानसभा के चुनाव हुए और फरवरी '90 में 8 राज्यों और केन्द्रशासित क्षेत्र पाण्डिचेरी की विधानसभा के चुनाव हुए। इन चुनावों में मतदाताओं का व्यवहार लगभग वही रहा, जो लोकसभा चुनावों के समय था। इन चुनावों के परिणामस्वरूप महाराष्ट्र और अरुणाचल प्रदेश में कांग्रेस (इ) की सरकार बनी। केन्द्र शासित क्षेत्र पाण्डिचेरी और अन्य राज्यों में कांग्रेस विरोधी दलों की सरकारें बनीं। महाराष्ट्र में मतदाताओं ने 'शिवसेना भाजपा गठबन्धन' को अस्वीकार कर दिया।

मध्य प्रदेश और हिमाचल प्रदेश में भाजपा को और उड़ीसा में जनता दल को पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ, लेकिन मणिपुर, गुजरात, राजस्थान और बिहार तथा केन्द्र शासित क्षेत्र पाण्डिचेरी में किसी एक राजनीतिक दल को पूर्ण बहुमत प्राप्त न होकर कांग्रेस (इ) के विपक्षी दलों ने बहुमत प्राप्त किया। चुनाव परिणामों से स्पष्ट है कि 'मतदाताओं ने किसी एक ही दल को सब तरफ राज करने का मौका न देकर पुनः अपने विवेक का परिचय दिया है।'

विधानसभा चुनावों के परिणाम अगले पृष्ठ पर दी गई तालिका से स्पष्ट हैं।

संक्षिप्त तालिका 9 नव्यों और पाठ्यपुस्तकें की विषयानुसार के चुनाव परिणाम

(संक्षिप्त रूप में, नव्यों की संख्या और नाम)

विषय	नव्यों की संख्या	नव्यों के नाम	विषय	नव्यों की संख्या	नव्यों के नाम
अंग्रेजी	1	अंग्रेजी	अंग्रेजी	1	अंग्रेजी
हिंदी	2	हिंदी	हिंदी	2	हिंदी
गणित	3	गणित	गणित	3	गणित
इतिहास	4	इतिहास	इतिहास	4	इतिहास
भूगोल	5	भूगोल	भूगोल	5	भूगोल
विज्ञान	6	विज्ञान	विज्ञान	6	विज्ञान
कला	7	कला	कला	7	कला
शारीरिक शिक्षा	8	शारीरिक शिक्षा	शारीरिक शिक्षा	8	शारीरिक शिक्षा
संस्कृत	9	संस्कृत	संस्कृत	9	संस्कृत
प्रारंभिक शिक्षा	10	प्रारंभिक शिक्षा	प्रारंभिक शिक्षा	10	प्रारंभिक शिक्षा
अन्य	11	अन्य	अन्य	11	अन्य
कुल	12	कुल	कुल	12	कुल

मतदान व्यवहार : समीक्षा (VOTING BEHAVIOUR : AN ANALYSIS)

मतदान व्यवहार का आशय यह है कि मतदाता अपने मताधिकार के प्रयोग में किन तत्त्वों से प्रभावित होता है। मतदान व्यवहार में सर्वप्रथम तो यह अध्ययन किया जाता है कि कौन-से तत्त्व व्यक्ति को मताधिकार का प्रयोग करने के लिए प्रेरित और कौन-से तत्त्व उसे इस सम्बन्ध में निरुत्साहित करते हैं। द्वितीय स्तर पर इस बात का अध्ययन किया जाता है कि किन तत्त्वों से प्रभावित होकर व्यक्ति एक विशेष उम्मीदवार और एक विशेष राजनीतिक दल के पक्ष में अपने मताधिकार का प्रयोग करते हैं। इस दृष्टि में मतदान व्यवहार का अध्ययन चुनाव के पूर्व भी किया जाता है और चुनाव के बाद भी।

मतदान व्यवहार का अध्ययन बीसवीं सदी की ही एक प्रक्रिया है। सर्वप्रथम, फ्रांस में 1913 में मतदान व्यवहार का अध्ययन किया गया। इसके बाद अमरीका में दो विश्वयुद्धों के बीच के काल में और ब्रिटेन में महायुद्ध के बाद मतदान व्यवहार का अध्ययन किया गया। भारत में द्वितीय आम चुनाव के बाद इस प्रकार के अध्ययनों को अपनाया गया और अभी हाल ही के वर्षों में भारत में इस विषय पर प्रचुर साहित्य प्रकाशित हुआ है जो आनुभाषिक एवं वस्तुनिष्ठ सर्वेक्षण पर आधारित है।

मतदान व्यवहार के अध्ययन में कठिनाइयाँ (DIFFICULTIES IN STUDYING BEHAVIOUR)

मतदान मनोवैज्ञानिक तत्त्वों से प्रेरित एक शूढ राजनीतिक प्रक्रिया है जो अनेक आन्तरिक और बाहरी तत्त्वों से प्रभावित होती है। स्वाभाविक रूप से मतदान व्यवहार के अध्ययन में अनेक कठिनाइयाँ आती हैं। सर्वप्रथम, एक क्षेत्र का मतदान व्यवहार दूसरे क्षेत्र के मतदान व्यवहार से भिन्न होता है, इसलिए किसी एक क्षेत्र के मतदान व्यवहार के आधार पर इस सम्बन्ध में किसी प्रकार के सामान्य निष्कर्ष निकालना सम्भव नहीं होता। विभिन्न क्षेत्रों में विद्यमान प्रवृत्तियों के लम्बे समय तक अवलोकन के आधार पर ही इस सम्बन्ध में किन्हीं परिणामों पर पहुँचने की आशा की जा सकती है। द्वितीय, भारत जैसे विविधता वाले देश में केवल कुछ निश्चित शीर्षकों के अन्तर्गत सम्पूर्ण देश के मतदान व्यवहार का अध्ययन नहीं किया जा सकता। अतः यह कठिनाई आती है कि किन क्षेत्रों का अध्ययन किया जाय और किन शीर्षकों के अन्तर्गत यह अध्ययन किया जाय। इस सम्बन्ध में तृतीय, और सबसे प्रमुख कठिनाई यह है कि जिन व्यक्तियों का साक्षात्कार किया जाता है, उनमें से अनेक अध्ययनकर्ता के प्रश्नों का उत्तर नहीं दे पाते और व्यक्ति उत्तर देने की क्षमता रखते हैं वे भी जान-बूझकर ठीक-ठीक उत्तर नहीं देते। उनके मन में सदैव ही यह शंका रहती है कि साक्षात्कार लेने वाला व्यक्ति या तो शासन का प्रतिनिधि है अथवा किसी विशेष राजनीतिक दल की ओर से उसके द्वारा यह कार्य किया जा रहा है। इन सबके अतिरिक्त साक्षात्कार के अन्तर्गत भाषा की कठिनाई भी सामने आती है।

उपर्युक्त कठिनाइयों या समस्याओं को पूर्ण रूप से दूर किया जाना तो सम्भव नहीं है, आंशिक रूप से ये कठिनाइयाँ तभी दूर हो सकती हैं जबकि अध्ययनकर्ता सम्बन्धित क्षेत्रों की राजनीति, संस्कृति और आर्थिक तथा सामाजिक परिस्थितियों से पूर्णतया परिचित हो और उनके द्वारा लम्बे समय तक किये गये अध्ययन के आधार पर ही निष्कर्ष निकाले जायें। वास्तव में, मतदान व्यवहार का अध्ययन बहुत समय, धन और श्रम की माँग करता है।

मतदान व्यवहार को प्रभावित करने वाले तत्त्व (FACTORS INFLUENCING VOTING BEHAVIOUR)

सर्वप्रथम, मतदान में भाग लेने वाले लोगों का अनुपात जनसंख्यात्मक नक्षणों और सामाजिक आर्थिक पद के अनुसार बदलता रहता है। मतदान में भाग न लेने की प्रवृत्ति स्त्रियों में

ग्रुपों में अधिक, निम्नग्रे में माध्मे में अधिक, कम आय समूह में ज्यादा आय समूह में अधिक तथा सामाजिक दृष्टि में पिछड़े हुए वर्गों में सामाजिक दृष्टि के उन्नत वर्गों की तुलना में अधिक होती है। मतदान में भाग न लेने की प्रवृत्ति उनमें भी अधिक होती है, जिन्हें कम राजनीतिक सूचना प्राप्त है अथवा जिन पर संचार के साधनों और अन्य दबावों का प्रभाव कम है।¹

भारतीय राजनीति के निर्धारक तत्वों व चतुर्थ आम चुनाव, 1971 के लोकसभा चुनाव और मार्च 1977, जनवरी 1980 तथा दिसम्बर '84 तथा नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों के विश्लेषण में मतदान व्यवहार को प्रभावित करने वाले तत्वों की व्यापक व्यापक विवेचना की गई है, यहाँ पर इन तत्वों की संक्षिप्त विवेचना ही अपेक्षित है। मतदान में भाग लेने वाले व्यक्ति सामान्यतया निम्न तत्वों में प्रेरणा प्राप्त करते हैं -

(1) जातिवाद—जातिवाद मतदान व्यवहार को प्रभावित करने वाला एक प्रमुख तत्व रहा है। वैसे तो इस तत्व का प्रभाव भारतीय संघ के सभी राज्यों में है, लेकिन फिर भी बिहार, उत्तर प्रदेश, हरियाणा, पंजाब, राजस्थान और केरल में इस तत्व का प्रभाव अधिक है। इस सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण और आशावर्द्धक तथ्य यह है कि यदि चुनाव के अन्तर्गत कोई महत्वपूर्ण प्रश्न या विषय समस्या सामने हो, तो फिर जाति के तत्व का प्रभाव बहुत कम हो जाता है। 1971 के लोकसभा चुनाव, 1972 के विधानसभा चुनाव, 1977 के लोकसभा चुनावों और दिसम्बर '84 व नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों में यह बात देखी गयी है।

(2) आर्थिक स्थिति—व्यक्तियों की आर्थिक स्थिति भी मतदान व्यवहार को प्रभावित करती है। सामान्यतया यदि व्यक्तियों की आर्थिक स्थिति अच्छी हो तो मतदाता शासक दल के पक्ष में मतदान करते हैं, अन्यथा शासक दल के विरुद्ध। इसी कारण शासक की दल यह चेष्टा रहती है कि चुनाव 'अच्छी कृपि' के वर्ष में हो। 1980 के लोकसभा चुनाव में जनता पार्टी की पराजय का एक प्रमुख कारण जनता की आर्थिक कठिनाइयाँ थी, जिनके लिए उन्होंने जनता पार्टी और जनता 'एस' को उत्तरदायी माना।

(3) नेतृत्व—मतदाता को प्रभावित करने वाला एक बहुत अधिक मुख्य तत्व नेतृत्व है और इस तत्व के आधार पर भारत के अब तक चुनाव परिणामों की व्याख्या की जा सकती है। प्रथम तीन आम चुनावों में कांग्रेस की विजय का कारण पं. नेहरू का व्यक्तित्व था, चौथे आम चुनाव में कांग्रेस की आंशिक पराजय का कारण यह था कि कांग्रेस के पास पं. नेहरू जैसा कोई व्यक्तित्व नहीं था। 1971 और 1972 के चुनावों में श्रीमती गांधी ने नेतृत्व के आधार पर विजय प्राप्त की जा सकी और 1977 में कांग्रेस की भारी पराजय का कारण यह था कि श्रीमती गांधी के व्यक्तित्व की छवि बहुत अधिक धूमिल हो गयी थी। नेतृत्व का प्रश्न चुनाव में कितना अधिक महत्वपूर्ण होता है, यह बात 1980 के लोकसभा चुनावों से पूर्णतया स्पष्ट हो गयी है। दिसम्बर '84 के लोकसभा चुनावों में भी जनता ने नेतृत्व के प्रश्न पर ही मतदान किया। 1989 में कांग्रेस की पराजय का कारण बोफोर्स सौदे में दलाली को लेकर राजीव गांधी की छवि का धूमिल होना था।

(4) राजनीतिक स्थिरता और केन्द्र में सुदृढ़ सरकार की आकांक्षा—भारतीय मतदाता सामान्यतया राजनीतिक स्थिरता और केन्द्र में सुदृढ़ शासन चाहते हैं और 1977 के पूर्व तक उनके द्वारा कांग्रेस को समर्थन प्रदान किये जाने का यह एक प्रमुख कारण रहा है। 1977 में जब उन्हें यह विश्वास हो गया कि जनता पार्टी स्थायी शासन देने में समर्थ है तभी उनके द्वारा

¹ See Dr S. P. Verma and Iqbal Narain *Voting Behaviour in a Changing Society*.

इस दल को गत्ता प्रदान की गयी। 1980 तथा 1984 के लोकसभा चुनावों में जनता द्वारा इन्दिरा कांग्रेस को भारी बहुमत प्रदान किये जाने का यह सबसे प्रमुख कारण था।

(5) दलों की विचारधारा, कार्यक्रम और नीति—भारतीय मतदाता यद्यपि बहुत अधिक नहीं, लेकिन कुछ सीमा तक दलों की विचारधारा कार्यक्रम और नीति से भी प्रभावित होते हैं। इस सम्बन्ध में उनके द्वारा निपेष्ठात्मक विचारधारा और कार्यक्रम के स्थान पर सकारात्मक विचारधारा और कार्यक्रम को पसन्द किया जाता है। 1971 के चुनाव में जनता ने 'गरीबी हटाओ' के कार्यक्रम को अपना मत दिया था और 1977 में उन्होंने महसूस किया कि जनता पार्टी अन्य बातों के साथ-साथ सकारात्मक आर्थिक कार्यक्रम रख रही है।

(6) क्षेत्रवाद की प्रवृत्ति—भारत के कुछ क्षेत्रों में क्षेत्रवाद की प्रवृत्ति भी प्रबल है। पंजाब में अकाली दल 1967 से 1971 तक, तमिलनाडु में डी. एम. के. और 1977 के चुनावों में अन्ना डी एम. के. की सफलता इस क्षेत्रवादी प्रवृत्ति का परिचय देती है। प. बंगाल और केरल, आदि राज्यों में कुछ क्षेत्रीय दलों की सफलता का कारण भी यही है।

(7) भाषाई स्थिति—भाषा का तत्त्व भी भारत में मतदान व्यवहार को प्रभावित करता रहा है। 1967 और 1971 के चुनावों में डी. एम. के. ने हिन्दी विरोध के नाम पर समर्थन प्राप्त किया और 1977 के लोकसभा चुनावों में दक्षिण भारत में जनता पार्टी की असफलता का एक कारण यह रहा है कि दक्षिण भारत के व्यक्ति अब तक जनता पार्टी की भाषा नीति के सम्बन्ध में पूर्णतया आश्वस्त नहीं थे।

(8) युद्ध में सफलता-असफलता—युद्ध में सफलता-असफलता भी मतदान व्यवहार को प्रभावित करती है। 1962 की असफलता का 1967 में कांग्रेस के भाग्य पर विपरीत प्रभाव पड़ा और 1971 में युद्ध में प्राप्त सफलता ने 1972 के विधानसभा चुनावों में कांग्रेस की सफलता को बहुत सरल कर दिया।

(9) सामन्तशाही व्यवस्था का प्रभाव—मतदान व्यवहार पर सामन्तशाही व्यवस्था का प्रभाव भी देखा गया, लेकिन यह प्रभाव क्रमशः कम होता जा रहा है।

(10) स्वतन्त्रता आन्दोलन में कांग्रेस और अन्य दलों की भूमिका—स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद प्रथम तीन चुनावों में इस तत्त्व की भूमिका प्रमुख रही; लेकिन यह क्रमशः कम होती गयी और ऐसा होना नितान्त स्वाभाविक भी है।

(11) आर्थिक साधन—आर्थिक साधन भी मतदान-व्यवहार को प्रभावित करते हैं, लेकिन 1977 से चुनावों ने स्पष्ट कर दिया है कि आर्थिक साधन चुनाव को निर्णायक रूप में प्रभावित नहीं कर पाते। 1984 के लोकसभा चुनावों तथा 1985 के विधानसभा चुनावों में आर्थिक साधनों की भूमिका का पर्याप्त प्रभाव पड़ा है।

'आन्दोलन की राजनीति' आदि कुछ अन्य तत्त्व भी मतदान व्यवहार को प्रभावित करते हैं। चुनाव प्रचार का प्रभाव राजनीतिक दलों और उम्मीदवारों से अप्रतिबद्ध मतदाताओं पर ही पड़ता है। मतदाता अपने मतदाधिकार के प्रयोग में इस बात से भी प्रभावित होता है कि जीतता हुआ उम्मीदवार कौन है। वह हारते हुए उम्मीदवार को मत देकर अपने मत को नष्ट नहीं होने देना चाहता।

1971 के पूर्व तक भारत में जो चुनाव हुए, उनके अन्तर्गत कुछ क्षेत्रों में मतदान व्यवहार उम्मीदवार पर आधारित था, लेकिन कुछ क्षेत्रों में मतदान व्यवहार दल पर आधारित था। इस सम्बन्ध में यह भी कहा जा रहा है कि ग्रामीण मतदाता उम्मीदवार की दृष्टि में अधिक विचार करते हैं, जबकि शहरी मतदाता चुनाव प्रश्नों और दलों पर अधिक ध्यान देते हैं। लेकिन 1971, 1972 और मार्च 1977, जनवरी '80 और दिसम्बर '84 के लोकसभा चुनावों से स्पष्ट है कि

यदि मतदाता के सामने कुछ गहत्वपूर्ण प्रश्न हों तो फिर उनका मतदान व्यवहार उम्मीदवार की दृष्टि से बहुत कम और इन प्रश्नों तथा दल की दृष्टि से अधिक प्रभावित होता है।

1977 के लोकसभा चुनाव और मतदान व्यवहार (1977 Lok Sabha Election and Voting Behaviour)

1977 के लोकसभा चुनावों में भारतीय जनता का मतदान व्यवहार इसमें पूर्व तर्क के सभी चुनावों में बहुत अधिक भिन्न रहा। जातिवाद, क्षेत्रवाद की प्रवृत्ति और सामन्तशाही व्यवस्था जैसे दूषित तत्त्व अपना कोई प्रभाव न डाल सकें और इनके स्थान पर चुनावों में विशेष पृष्ठभूमि के कारण कुछ प्रमुख नवीन तत्वों का उदय हुआ और ये तत्व हैं भारतीय जनता की लोकतन्त्र को बनाये रखने की इच्छा और आकांक्षा तथा शासन की ज्यादतियों का विरोध। 1977 के लोकसभा चुनावों का सबसे प्रमुख प्रश्न था 'लोकतन्त्र बनाम तानाशाही' और कांग्रेस को सत्ता से च्युत कर जनता ने लोकतन्त्र के प्रति अपनी प्रतिबद्धता और आस्था को ही राष्ट्र किया है। जनता ने यह भी स्पष्ट कर दिया है कि वह गान्धियों की ज्यादतियों के विरुद्ध 'शान्तिपूर्ण विद्रोह' करने की सामर्थ्य रखती है।

1977 के लोकसभा चुनावों के अन्तर्गत मतदान व्यवहार में एक प्रगंशनीय प्रवृत्ति देखी गयी। चुनाव के पूर्व शासक दल की राज्य सरकारों के द्वारा नगणित वर्गों को निम्न रियायतें देकर उनके मतदान को प्रभावित करने की चेष्टा की गयी। उत्तरी और पूर्वी क्षेत्रों के 6 राज्यों (हरियाणा, पंजाब, बिहार, राजस्थान, प. बंगाल और उड़ीसा) द्वारा विशेष तौर पर इस मार्ग को अपनाते हुए 90 करोड़ की रियायतें दी गयीं¹ और अकेले उत्तर प्रदेश के द्वारा 103 करोड़ से अधिक की रियायतें मतदाताओं को दी गयीं² लेकिन चुनाव परिणाम से नितान्त स्पष्ट है कि मतदान व्यवहार पर रियायतों का प्रभाव नहीं पड़ा। इससे भारतीय मतदाताओं की परिपक्वता और जागरूकता नितान्त स्पष्ट हो जाती है।

1 जनवरी, 1980 के लोकसभा और मई 1980 के विधानसभा चुनाव तथा मतदान व्यवहार (1980 Elections and Voting Behaviour)

जनवरी 1980 के लोकसभा चुनाव की विशेषता यह थी कि चुनाव से पूर्व ही विभिन्न राजनीतिक दलों के द्वारा अपने नेता घोषित कर दिये गये थे। इस प्रकार से चुनाव तीन व्यक्तियों के बीच संघर्ष था और ये तीन व्यक्ति थे श्रीमती गांधी, श्री जगजीवनराम और श्री चरणसिंह। जनता के द्वारा इनमें से सर्वाधिक चतुर, सर्वाधिक जागरूक और सर्वाधिक माहुरी नेता श्रीमती गांधी को प्रधानमंत्री पद प्राप्त करने का अवसर दिया गया।

1977 के चुनाव परिणामों को जनता पार्टी द्वारा गलत रूप में ग्रहण किया गया था। जनता पार्टी सरकार के नेतृत्व वर्ग ने यह सोचा कि जनता ने एक शक्तिशाली सरकार को अस्वीकार कर दिया है जबकि जनता ने एक शक्तिशाली शासन को नहीं, बल्कि संवैधानिक सीमाओं का अतिक्रमण करने वाले शासन को अस्वीकार किया था। जनता पार्टी सरकार के द्वारा जिस निर्वलता और दिशाहीनता का परिचय दिया गया, जनता उससे असन्तुष्ट थी और 1980 में जनता ने अपनी उस असन्तुष्टि का ही परिचय दिया। जनता पार्टी में जो अनुशासनहीनता, घटकवाद और तीव्र गुटबन्दी देखी गयी थी, जनता उसे अवाञ्छनीय मानते हुए तत्कालीन शासक दल को एक सबक देना चाहती थी और उसने ऐसा ही किया।

इन चुनावों में जातिवाद की प्रवृत्ति प. उत्तर प्रदेश और हरियाणा के जाटों और बिहार में ही देखी गयी। अनुसूचित जातियों और अल्पसंख्यकों के द्वारा इन्दिरा कांग्रेस को भारी समर्थन प्रदान किया गया।

¹ Indian Express, 17 March, 1977

² Indian Express, 14 March, 1977.

भारतीय जनता शासक वर्ग को अपने हित में कार्य करने का पूरा अवसर देना चाहती है, इसी कारण जब केन्द्र के शासक दल द्वारा राज्यों में केन्द्र के साथ सहयोग करने वाली सरकारों को सत्तारूढ़ करने की मांग की गयी, तब जनता ने उसे स्वीकार करते हुए राज्यों का शासन भी केन्द्र के शासक दल को सौंप दिया।

लोकसभा चुनाव (दिसम्बर '84), विधानसभा चुनाव (मार्च '85) और मतदान व्यवहार

आठवीं लोकसभा के चुनाव में जनता के मतदान व्यवहार को प्रभावित करने वाले तत्त्व थे : देश की एकता और अखण्डता के प्रति जनता की तीव्र इच्छा, राजीव गाँधी के प्रति आशाएँ-आकांक्षाएँ, राजीव और इन्दिरा कांग्रेस के प्रति सहानुभूति और अनेक गुटों में कटे-बँटे विपक्ष के प्रति जनता की घोर निराशा। वस्तुतः यह 'राजीव गाँधी के पक्ष में ऐसा मतदान था, जिसमें जाति, धर्म और राजनीतिक निष्ठा आदि के समीकरण उड़ गये। चुनाव परिणामों से पूर्णतया स्पष्ट है कि हिन्दी-भाषी राज्यों में जातिवाद का समीकरण नाकाम रहा।'¹

मार्च '85 के विधानसभा चुनावों में जनता ने इका की इस अपील को स्वीकार कर दिया कि 'राज्य स्तर पर उसी राजनीतिक दल की सरकार होनी चाहिए जिसका केन्द्र की शासन शक्ति पर अधिकार है।' निर्वाचकों ने विधानसभा चुनावों में अपने मताधिकार का प्रयोग राज्य स्तर पर विविध राजनीतिक दलों के नेतृत्व, उनके कार्य और राज्य की स्थिति, स्थानीय मुद्दे और उम्मीदवार की मतदाताओं के बीच छवि आदि के आधार पर किया।² जिन राज्यों में विपक्षी दल इन्दिरा कांग्रेस का विकल्प प्रदान करने की स्थिति में थे, जनता ने उन्हें (आन्ध्र में तेलगूदेशम्, कर्नाटक में जनता पार्टी और सिक्किम में सिक्किम संग्राम परिषद) अपना विश्वास सौंपा।

नवीं लोकसभा के चुनाव (नवम्बर '89), विधानसभा चुनाव (फरवरी '90) और मतदान व्यवहार—नवीं लोकसभा के चुनाव में जनता के मतदान व्यवहार को प्रभावित करने वाले तत्त्व थे : बोफोर्स काण्ड-भ्रष्टाचार के अन्य आरोप और राजीव गाँधी की धूमिल छवि, राष्ट्रीय कांग्रेस के विकल्प की विद्यमानता, कांग्रेस के परम्परागत वोट बैंक में दरार, राजीव सरकार की प्रशासनिक असफलताएँ, महँगाई और असफल आर्थिक नीतियाँ, हिन्दुत्व की लहर और विद्यार्थी तथा युवा वर्ग में असन्तोष आदि। मतदान परिणामों में स्पष्ट है कि यह 'परिवर्तन की ऐसी लहर' थी जिसमें धर्म के तत्त्व का प्रभाव तो था, लेकिन जातिवादी समीकरण नाकाम रहे। परिवर्तन की इस लहर से केवल प. बंगाल राज्य ही अछूता रहा।

इन चुनावों में 'सामन्तवाद के प्रभाव में कमी' देखी गई। रीवा में रीवा के महाराजा मारतण्ड सिंह की धर्मपत्नी की पराजय और जयपुर में भवानीसिंह की पराजय इसके प्रमाण हैं। दुःखद और चिन्ताजनक तथ्य यह है कि चुनाव अभियान में बन्दूक खतरनाक सीमा तक हावी रही। संजय सिंह और स्वयं वी. पी. सिंह पर गोलियाँ चलना इस प्रसंग में स्थिति की गम्भीरता को प्रकट करता है।

फरवरी '90 के विधानसभा चुनावों के परिणाम उसी रूप में सामने आये, जिस रूप में सभावित थे। सभी राज्यों में लोकसभा चुनावों के मतदान व्यवहार को लगभग दोहराया गया। महाराष्ट्र में जनता ने 'शिवसेना-भाजपा गठबंधन' को अस्वीकार कर 'इन्दिरा कांग्रेस' को पुनः

¹ 'हिन्दी भाषी राज्यों जहाँ जातिवाद का समीकरण नाकाम रहा', महेश्वर दयालु गंगवार, दिनमान, 6-12 जनवरी, 1985, पृ. 13।

² दिनमान, 10-16 मार्च, '85 पृ. 27।

सरकार बनाने का अवसर दिया। इसे राज्य स्तर पर शरद पवार के नेतृत्व को बनाये रखने की इच्छा कहा जा सकता है।

भारतीय मतदाता की जागरूकता (CONSCIOUSNESS OF THE INDIAN VOTERS)

भारतीय मतदाता के सम्बन्ध में अनेक पक्षों द्वारा अब तक यह गमझा जाता रहा है कि यह अपनी अशिक्षा, निर्धनता और अनेक कारणों से अपने मताधिकार का उचित प्रयोग करने में असमर्थ रहा है। लेकिन वस्तुतः ऐसा मत केवल वे ही व्यक्त कर सकते हैं जिन्हें भारतीय जनता के मन और मस्तिष्क की मात्र मतही जानकारी है और जिन्होंने भारत में मतदान व्यवहार का व्यापक अध्ययन नहीं किया है। अपनी समस्त अशिक्षा और निर्धनता के बावजूद भारतीय जनता का मतदान ठोस विवेक पर आधारित रहा है।

स्वतन्त्रता आन्दोलन में कांग्रेस ने प्रमुख भूमिका निभायी थी और प्रथम तीन आम चुनावों तक जनता ने यह सोचा कि प. नेहरू जैसा नेतृत्व ही आर्थिक और सामाजिक प्रगति का कार्य अधिक अच्छे प्रकार से कर सकेगा। लेकिन जब स्वतन्त्रता प्राप्ति के लगभग 20 वर्ष बाद तक भी कांग्रेस इस कार्य में असफल रही तो जनता ने कम से कम राज्यों के स्तर पर विरोधी दलों को एक अवसर देने की बात सोची। लेकिन जब विरोधी दल राज्य स्तर पर ही राजनीतिक स्थायित्व और कार्यकुशल शासन देने में असमर्थ रहे और कांग्रेस के विभाजन के बाद श्रीमती गांधी के नेतृत्व वाली नयी कांग्रेस ने उनमें नवीन आशाएँ पैदा की, तो उन्होंने 1971 और 1972 के चुनाव में नयी कांग्रेस को भारी समर्थन प्रदान किया। लेकिन जब कांग्रेस एक तरफ तो गरीबी हटाने में नितान्त असफल रही और दूसरी तरफ उसने मनमाने शासन की प्रवृत्ति को अपनाया, तब जनता ने भी कांग्रेस और श्रीमती गांधी को सबक सिगाने की बात सोची। इन चुनावों के बाद विश्व के विभिन्न समाचार-पत्रों और राजनीतिज्ञों द्वारा भारतीय जनता की राजनीतिक जागरूकता की प्रशंसा की गयी।

1977 में जनता ने बहुत अधिक आशाओं, आकांक्षाओं के साथ जनता पार्टी को शासन सौंपा था, लेकिन जनता सरकार अपनी एकता और क्षमता का परिचय नहीं दे पायी। जनता पार्टी में अनुशासनहीनता, घटकवाद और तीव्र गुटबन्दी को देखते हुए जनता ने सोचा कि ऐसे विभक्त समूह को पुनः शासन सौंपना राजनीतिक स्थायित्व और देश के हित में नहीं होगा, अतः जनता द्वारा पुनः सत्ता परिवर्तन किया गया। आवश्यकता इस बात की है कि भारतीय जनता के निर्णय को सही रूप में समझा जाय। भारतीय जनता न तो अधिनायकवादी शासन की समर्थक है और न ही दिशाविहीन शासन की पक्षधर। जनदेश यह है कि शासक वर्ग सदैधानिक सीमाओं में रहते हुए एक शक्तिशाली और कार्यकुशल शासन प्रदान करे। जनदेश की अवहेलना करने वाले शासक वर्ग को जनता द्वारा दो बार सबक दिया जा चुका है और भविष्य में भी जनता के हितों की अवहेलना करने वाले किसी भी शासक वर्ग को जनता से वहीं प्राप्त होगा, 1977 ई. में कांग्रेस को और 1980 ई. में जनता पार्टी को प्राप्त हो चुका है। 1980 के बाद भारतीय मतदाता का रुझान 'क्षेत्रीय दलों' की तरफ बढ़ता जा रहा है। आन्ध्र प्रदेश और कर्नाटक विधानसभा के चुनाव (1985) इस प्रवृत्ति का संकेत करते हैं।

आठवीं लोकसभा के चुनाव (दिसम्बर '84 और मार्च '85 के विधानसभा चुनावों) में मतदाता की जागरूकता इस तथ्य से स्पष्ट है कि मतदाता ने लोकसभा के मत-पत्र और विधानसभा के मत-पत्र का प्रयोग अलग-अलग आधार पर विचार करते हुए किया। मतदाता की जागरूकता का प्रमाण यह है कि वह आठवीं लोकसभा के चुनाव में कर्नाटक राज्य में 28 में से 24 स्थानों पर इका उम्मीदवारों को विजयी बनाता है, लेकिन दो महीने बाद होने वाले विधानसभा चुनावों

मे उसी दल को एक-तिहाई स्थान भी नहीं (224 मे से केवल 66) देता ।¹ इसी प्रकार 25 सितम्बर '85 को सम्पन्न पंजाब राज्य से लोकसभा और विधानसभा चुनावों में मतदाताओं ने 13 लोकसभा स्थानों में से 7 पर अकाली दल उम्मीदवारों और 6 पर इका उम्मीदवारों को विजयी बनाया, लेकिन राज्य विधानसभा के 115 स्थानों में से अकाली दल को 73 और इका को केवल 31 स्थान दिये । इस प्रकार काफी बड़ी संख्या में ऐसे मतदाता थे, जिन्होंने लोकसभा का मत इका को और विधानसभा का मत अकाली दल को दिया । यह स्थिति निश्चित रूप से मतदाता की जागरूकता की ही परिचायक है ।² पंजाब चुनाव (सितम्बर 1985) में 60 प्रतिशत से अधिक मतदान भी जनता की जागरूकता ही कहना होगा । जून 1987 में हरियाणा में जहाँ लोकदल (व) को 87 में से 58 स्थान प्राप्त होते हैं वहाँ इका को मात्र 5 सीटें । नवम्बर 1987 में नागालैण्ड विधानसभा के चुनावों में इका को 60 में से 34 सीटें प्राप्त हुईं वहाँ एन. एन. डी. पी. को 18 सीटें ही प्राप्त हुईं । नागालैण्ड के मतदाता का ख़ान क्षेत्रवाद के बजाय राष्ट्रीय दल के समर्थन का रहा है ।

नवी लोकसभा के चुनावों और फरवरी '90 के विधानसभा चुनावों में जनता ने निश्चित रूप से 'राजनीतिक जागरूकता और परिपक्वता' का परिचय दिया ।

¹ दिनमान, 10-16 मार्च, 1985, पृ. 27 ।

² *The Times of India*, 28 Sept, 85, p. 1.

भारत में चुनाव सुधार : कतिपय सुधार

[ELECTORAL REFORMS IN INDIA : SUGGESTIONS]

भारत में अब तक लगभग 9 आग चुनाव हो चुके हैं। ये सभी चुनाव सामान्यतया ज्ञान्ति-पूर्ण ढंग में सम्पन्न हुए हैं, लेकिन इसके साथ ही चुनाव पद्धति और चुनावों में कुछ ऐसी बातें देखने में आयी हैं, जिन्होंने जनता की चुनावों में भाग्य को कम किया है अथवा यदि उन्हें समय रहते नियन्त्रित नहीं किया गया, तो वे भविष्य में चुनावों के प्रति आस्था को आघात पहुँचा सकती हैं। चुनावों में बाले धन, हिंसा, मतदान केन्द्रों पर वज्रा करने की प्रवृत्तियाँ निरन्तर बढ रही हैं। डॉ. लक्ष्मीमल्ल सिन्घवी के अनुसार, “हमारे संविधान ने आधुनिक उदारवादी दर्शन के मार तत्त्व सार्वभौम वयस्क मताधिकार को अपनाया है परन्तु उसके पूरे अर्थ का अभी उद्घाटन होना है; अभी उसे न्याय, स्वतन्त्रता तथा क्षमता के उदात्त लक्ष्यों की मिट्टि का शासन बनाना शेष है। यदि हमें इस महत् तथा भव्य आदर्शों को यथार्थ के धरातल पर लाना है, तो हमारे लिए यह आवश्यक है कि हम अपने निर्वाचन-प्रणाली के वास्तविक स्वरूप तथा त्रुटियों एवं विवृतियों का परिचय प्राप्त करें और उसकी शुद्धता की रक्षा के लिए लिए अथक प्रयास करें।”

चुनावों में सम्बन्धित व्याधियों की विवेचना और चुनाव सुधार का विषय पिछले कुछ वर्षों से गंदा और देश के प्रबुद्ध वर्ग का ध्यान आकर्षित करता रहा है। अनेक पक्षों द्वारा इस सम्बन्ध में सिफारिशें प्रस्तुत की गयी हैं, इनमें से अधिक महत्वपूर्ण पक्षों की सिफारिशों का अध्ययन अपना महत्त्व रखता है।

चुनाव सुधार के प्रश्न पर विचार और अध्ययन करने के लिए ‘सिटीजन फॉर डेमोक्रेसी’ (Citizens for Democracy) नामक सगठन की ओर में श्री जयप्रकाश नागरण ने एक समिति का गठन किया था। महाराष्ट्र उच्च न्यायालय के भूतपूर्व न्यायाधीश और प्रसिद्ध रेडिकल ह्यूमनिस्ट श्री बी. एम. तारकुंडे इसके अध्यक्ष थे। समिति को कहा गया था कि वह देश के निर्वाचन कानून में निहित दोषों को दूर करने के उपाय खोजे। उसका प्रतिवेदन छप चुका है। सुधारों के सम्बन्ध में कुछ अन्य योजनाएँ भी हैं। यहाँ हम इन सबका संक्षिप्त विवरण देंगे।

‘तारकुंडे समिति’ की सिफारिशें—‘तारकुंडे समिति’ का मूल लक्ष्य था स्वतन्त्र और निष्पक्ष चुनावों में बाधक धन की सत्ता और सत्ताधारी दल द्वारा सरकारी साधनों एवं प्रशामकीय व्यवस्था के दुरुपयोग पर प्रतिबन्ध लगाने, निर्वाचन आयोग की निष्पक्षता की व्यवस्था करने और चुनाव याचिकाओं की सुनवाई में होने वाले असाधारण विलम्ब को रोकने के लिए रीति-नीति की खोज करना उसकी सिफारिशें हैं :

(1) मताधिकार 21 वर्ष के बजाय 18 वर्ष की आयु में ही दे दिया जाय।

(2) आय के स्रोतों का उल्लेख तथा आय-व्यय का पूरा हिसाब लिखना समस्त राजनीतिक दलों के लिए अनिवार्य कर दिया जाये और निर्वाचन आयोग इसकी जाँच कराये। उम्मीदवारों के चुनाव-खर्च के हिसाब की जाँच करायी जाये। राजनीतिक दलों द्वारा उम्मीदवारों पर किया जाने वाला खर्च उम्मीदवारों के हिसाब में जोड़ा जाये तथा चुनाव खर्च की वर्तमान सीमा को दुगुना कर दिया जाये।

(3) प्रत्येक उम्मीदवार को सरकार की ओर से छपे हुए मतदान-कार्ड निशुल्क दिये जाये तथा प्रत्येक मतदाता के नाम का कार्ड बिना टिकिट लगाये डाक से भेजने की छूट दी जाये। इसके अलावा प्रत्येक उम्मीदवार को छूट हो कि वह अपने निर्वाचन-क्षेत्र के प्रत्येक मतदाता के नाम 50 ग्राम तक प्रचार सामग्री डाक से निशुल्क भेज सके। निर्वाचन-क्षेत्र के मतदाताओं की सूचियों की 12 प्रतियाँ प्रत्येक उम्मीदवार को सरकार की ओर से निशुल्क दी जायें।

(4) जो लोग राजनीतिक दलों को वर्ष में एक हजार रुपया दान दें, उन्हें इस राशि पर आय-कर की छूट दी जाये तथा कम्पनियों पर यह प्रतिबन्ध जारी रखा जाये कि वे राजनीतिक दलों को दान नहीं दे सकती। कम्पनियों द्वारा विज्ञापनों के रूप में राजनीतिक दलों को दी जाने वाली सहायता पर भी पाबन्दी लगायी जाये।

(5) लोकसभा अथवा विधानसभा के विघटन और नये चुनावों की घोषणा के समय के बाद से सरकार कामचलाऊ सरकार की तरह काम करे। वह न नयी नीतियों की घोषणा करे, न उन्हें लागू करे, न नयी परियोजनाएँ चालू करे, न उनका वादा करे, न नये ऋण अथवा भत्ते दे, और न वेतन वृद्धि की घोषणा करे, तथा ऐसे सरकारी समारोह आयोजित न करे, जिनमें मन्त्री, राज्य-मन्त्री, उपमन्त्री अथवा संसदीय सचिव भाग लें।

(6) चुनाव के दौरान मन्त्रिमण्डल के सदस्य सरकारी खर्च पर यात्रा न करे। सरकारी सवारी और विमान प्रयोग में न लाये, उनकी सभाओं के लिए सरकारी विभाग मंच न बनाये और उनके दौरो के समय सरकारी कर्मचारी तैनात न किये जाये।

(7) जमानत की रकम लोकसभा के उम्मीदवारों के लिए 500 से बढ़ाकर 2,000 रुपये और विधानसभाओं के उम्मीदवारों के लिए 200 से बढ़ाकर 1,000 रुपये कर दी जाये।

(8) आकाशवाणी के सम्बन्ध में 'चन्दा समिति' की रिपोर्ट पर अमल किया जाये तथा आकाशवाणी को निगम का रूप दिया जाये। जिस तरह ब्रिटेन में बी. बी. सी. पर राजनीतिक दलों को पिछले चुनावों में प्राप्त मतों के अनुपात में प्रचार का समय दिया जाता है, उसी प्रकार भारत में भी उन्हें रेडियो और टेलीविजन पर समय दिया जाये।

(9) राज्यों में निर्वाचन आयोग स्थापित किये जायें, केन्द्रीय निर्वाचन आयोग में एक के बजाय तीन सदस्य हों तथा उनकी नियुक्ति राष्ट्रपति केवल प्रधानमन्त्री के परामर्श पर नहीं, अपितु तीन व्यक्तियों की एक समिति की सिफारिश पर करे। इस समिति में प्रधानमन्त्री, सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश तथा लोकसभा में विरोध पक्ष का नेता अथवा विरोध पक्ष का प्रतिनिधि हों।

(10) निर्वाचन आयोग की सहायता के लिए केन्द्र और राज्यों में निर्वाचन परिषदें बनायी जायें, जो उसे सलाह दें। इन परिषदों में विभिन्न राजनीतिक दलों के प्रतिनिधि हों। इनके अलावा 'मतदाता परिषदें' भी बनायी जायें, जो निर्वाचन के समय होने वाली बुराइयों पर निगाह रखें तथा निर्वाचकों की निष्पक्षता की रक्षा करें।

'तारकुंडे समिति' ने कुछ विवादास्पद मुद्दों पर स्पष्ट राय नहीं दी है। समिति ने लोक निर्णय और विधानसभा के सदस्यों के प्रत्यावर्तन (रिकॉल) की माँग तथा आनुपातिक प्रतिनिधित्व एवं

सूची-प्रणाली को भी व्यावहारिक नहीं माना और यह कहकर विवादास्पद विषय है, जिस पर राष्ट्रीय स्तर पर चर्चा एवं चिन्तन की

भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी का प्रस्ताव—कम्युनिस्ट पार्टी ने नि संशोधनों की मांग की है। उसने कहा है कि देश में आनुपातिक प्रणाली लागू की जाये, निर्वाचन आयोग में तीन सदस्य हों और तिहाई बहुमत से करे तथा उनमें से कोई भी सदस्य प्रकाशकीय सेवाओं न हो।

जनसंघ का सुझाव—चुनाव प्रणाली के सम्बन्ध में जनसंघ दल की साम्यवादी दल के एकदम समान थी। उसने भी आनुपातिक प्रतिनिधित्व का समर्थन किया।

अन्ना-द्रमुक का सुझाव—अन्ना-द्रमुक के सुझावों में कहा गया है कि वतन (रिक्त) का अधिकार दिया जाये, आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली अधिकार की आयु घटाकर 18 वर्ष कर दी जाये, मतदाताओं को मतदान-केन्द्र लिए कारो या अन्य सवारियों के उपयोग पर पूरी तरह प्रतिबन्ध लगा दिया। महीने पहले सरकारों का कार्यकाल समाप्त कर दिया जाये तथा इस बीच राष्ट्रपति और राज्यपाल सँभालें तथा चुनावों के दौरान उम्मीदवारों द्वारा लगाये विज्ञापनों का पूरा खर्च सरकार उठाये।

आठ-दलीय स्मरण-पत्र—22 अप्रैल, 1975 को प्रधानमन्त्री के साथ चार राजनीतिक दलों की ओर से सरकार को एक संयुक्त स्मरण-पत्र दिया गया, जिसमें

(1) विशेषज्ञों की एक ऐसी समिति नियुक्त की जाये, जो वर्तमान निष्ठा ऐसा विकल्प तलाशे जिससे जनता की इच्छा चुनाव-परिणामों में अधिक प्रतिबिम्बित हो सके।

(2) मताधिकार प्राप्ति की आयु 21 के बजाय 18 वर्ष मानी जाये।

(3) आम निर्वाचनों के बीच उठने वाले सार्वजनिक प्रश्नों पर सविधान में (रेफरेण्डम) की व्यवस्था की जाये।

(4) प्रतिनिधियों के प्रत्यावर्तन का सिद्धान्त अच्छा है, लेकिन एक सर्वदलीय कर उसे इस बारे में सिफारिश करने का काम सौंपा जाये।

(5) निर्वाचन आयोग बहु-सदस्यीय हो तथा उसकी नियुक्ति राष्ट्रपति तीन चयन समिति की सिफारिश के आधार पर करे, इस समिति में प्रधानमन्त्री, भारत के मुख्य और विरोधी दल का नेता या प्रतिनिधि हों।

(6) मुख्य निर्वाचन आयुक्त राज्यों अथवा क्षेत्रों के लिए स्थायी निर्वाचन करे।

(7) चुनावों में गड़बड़ की शिकायतों की जाँच के लिए केन्द्र और राज्यों में प्रतिनिधियों और प्रमुख निर्दलीय व्यक्तियों की निर्वाचन परिषदें कायम की जायें और उन्हें स्तर दिया जाये।

(8) आकाशवाणी और टेलीविज़न को निगम का रूप दिया जाये और उन सभी नीतिक दलों को प्रचार के लिए बराबर समय दिया जाये।

(9) देश-भर में एक दिन में ही चुनाव कराया जाये, हर मतदान-केन्द्र पर केवल एक पेटी हो और मतगणना केन्द्र-वार हो।

संयुक्त संसदीय समिति के सुझाव—सन् 1972 में संसद की एक संयुक्त समिति ने तीन प्रमुख सुझाव दिये थे—(1) निर्वाचन-प्रणाली में बुनियादी परिवर्तनों के बारे में सुझाव देने के लिए एक विशेषज्ञ समिति का गठन हो, (2) बहु-सदस्यीय निर्वाचन आयोग की स्थापना हो, तथा (3) आकाशवाणी पर चुनाव-प्रचार के लिए समस्त राजनीतिक दलों को समान मात्रा में समय दिया जाये।

तत्कालीन मुख्य चुनाव आयुक्त श्यामलाल शकधर ने 9 जुलाई, 1981 को देश की चुनाव व्यवस्था में आधारभूत परिवर्तनों का सुझाव दिया। इन दोनों आधारभूत परिवर्तनों के अन्तर्गत मतदाताओं को परिचय पत्र दिये जायेंगे तथा चुनावों का खर्च राज्य वहन करेंगे। यह दोनों सुधार लम्बे समय तक विचार करने के बाद वित्त मन्त्रालय के समक्ष प्रस्तुत किये गये।

1983-84 में मुख्य चुनाव आयुक्त श्री आर. के. त्रिवेदी ने चुनाव व्यवस्था की प्रमुख रूप से ये कमियाँ बतलायी थी : प्रथम, चुनावों में धन की बढ़ती हुई शक्ति, द्वितीय, फर्जी मतदाता और तृतीय, चुनावों में बाहुबल की शक्ति का प्रयोग तथा मतदान केन्द्रों पर कब्जा।

विविध पक्षों द्वारा किये गये उपर्युक्त अध्ययन के आधार पर चुनाव व्यवस्था की गम्भीर त्रुटियों और उन त्रुटियों के उपचार का अध्ययन निम्न प्रकार से किया जा सकता है :

1. राजनीतिक दलों को प्राप्त जन समर्थन और स्थानों के अनुपात में गम्भीर अन्तर (Serious Disparity between Peoples's Support to Political Parties and Number of Seats Gained)—भारत में साधारण बहुमत की जो निर्वाचन पद्धति अपनायी गयी है, उसके अन्तर्गत प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से वह उम्मीदवार निर्वाचित घोषित होता है जिसे सबसे अधिक मत मिले हों, चाहे विरोधी अथवा पराजित उम्मीदवारों को मिले मतों का योग उसे प्राप्त मतों से कितना ही अधिक हो। इसके परिणामस्वरूप बहुधा उस दल की सरकार बनाने का अवसर मिल जाता है जिसे देश के बहुमत का समर्थन प्राप्त नहीं है और छोटे दलों को उन्हें प्राप्त जन समर्थन की तुलना में बहुत ही कम स्थान प्राप्त होते हैं। महत्वपूर्ण तथ्य है कि कांग्रेस जिसने प्रथम तीन आम चुनावों में 70 प्रतिशत से अधिक, चतुर्थ आम चुनाव में 54 प्रतिशत, 1971 में 68 प्रतिशत और 1980 में लगभग 64 प्रतिशत स्थान प्राप्त किये, वह इनमें से किसी भी चुनाव में 50 प्रतिशत मत प्राप्त नहीं कर सकी थी। 1980 के लोकसभा चुनावों में एक विसंगति इस रूप में देखी गयी कि जनता पार्टी ने मतदाताओं के 18.94 प्रतिशत और जनता 'एस' (लोकदल) ने 9.43 प्रतिशत मत प्राप्त किये, लेकिन जनता 'एस' (भारतीय लोकदल) को जनता पार्टी की तुलना में 10 स्थान अधिक प्राप्त हुए।

1984 में सम्पन्न आठवीं लोकसभा के चुनावों में विभिन्न दलों को प्राप्त मतों के प्रतिशत और उन्हें प्राप्त स्थानों से भी यह बात नितान्त स्पष्ट है :

राजनीतिक दल	प्राप्त मत प्रतिशत	लोकसभा में प्राप्त स्थान
	51.90 डी. सी. एम. कम्प्यूटर वि.	
इन्दिरा कांग्रेस	49.3 (इण्डिया टुडे)	401
जनता पार्टी	7.03	10
भारतीय जनता पार्टी	7.71	2
दलित मजदूर किसान पार्टी	5.91	3
तेलगूदेशम्	4.41	28
माक्सवादी दल	5.80	22
अन्ना डी. एम. के.	1.72	12

लोकतान्त्रिक व्यवस्था के अन्तर्गत इस स्थिति को न्यायपूर्ण नहीं कहा जा सकता। अतः निर्वाचन प्रणाली की इस असंगति को दूर करने के लिए कुछ क्षेत्रों से यह सुझाव दिया जाता है कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व की पद्धति को अपनाया जाना चाहिए। कुछ वर्ष पूर्व जनसंघ ने इस समस्या का अध्ययन करने के लिए एक समिति नियुक्त की थी, उस समिति ने सुझाव दिया कि देश में चुनावों के लिए आनुपातिक प्रतिनिधित्व की 'सूची प्रणाली' (List System) को अपनाया जाना चाहिए, जिसमें प्रत्येक राजनीतिक दल को उसे प्राप्त जन समर्थन के आधार पर विधानमण्डल में स्थान प्राप्त हो सके। जनसंघ के पूर्व भारतीय साम्यवादी दल के द्वारा भी इसी प्रकार का सुझाव दिया गया था।

परन्तु उपर्युक्त सुझाव को स्वीकार करने में अनेक कठिनाइयाँ हैं। सूची प्रणाली या आनुपातिक प्रतिनिधित्व का अन्य कोई रूप एक जटिल पद्धति है और भारतीय मतदाता इसका उचित रूप में प्रयोग कर सकें, इसमें निश्चित रूप से सन्देह है। इसके अतिरिक्त वर्तमान समय में भी चुनाव आयोग के पास कुल मिलाकर 50 से अधिक राजनीतिक दलों का पंजीकरण हो चुका है, आनुपातिक प्रतिनिधित्व के किसी भी रूप को अपनाने पर छोटे-छोटे राजनीतिक दलों में और अधिक वृद्धि होगी, जिसका परिणाम राजनीतिक अस्थिरता हो सकता है।

वस्तुतः उपर्युक्त त्रुटि का उपचार चुनाव प्रणाली में कोई परिवर्तन नहीं वरन् राजनीतिक दलों की मुसंगत व्यवस्था को अपनाकर 'राजनीतिक ध्रुवीकरण' (Political Polarisation) की अर्थात् विचारधारा पर आधारित दो प्रमुख राजनीतिक दलों के अस्तित्व की दिशा में आगे बढ़ना है। वर्तमान समय में चुनाव आयोग राष्ट्रीय तथा राज्य स्तर पर उन दलों को मान्यता देता है, जिन्हें मतों का एक निश्चित प्रतिशत प्राप्त होता है। किन्तु मान्यता न प्राप्त होने वाले राजनीतिक दलों के चुनाव लड़ने पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है और इस कारण मान्यता प्राप्त होने या न होने से कोई अन्तर नहीं पड़ता। व्यवहार में प्रत्येक चुनाव के बाद राजनीतिक दलों की संख्या बढ़ती जा रही है। डॉ. जे. डी. सेठी लिखते हैं, "भारत में जिन सुधारों की आवश्यकता है वे ये हैं कि निर्वाचन विधि तुरन्त ही यह उपबन्धित करे कि प्रत्येक उम्मीदवार के लिए दलीय उम्मीदवार होना आवश्यक हो और सम्बन्धित दल का पंजीकरण आम चुनाव के कम से कम एक वर्ष पूर्व कराया जावे। यदि किसी दल को कुल दिये गये मतों का एक न्यूनतम निर्धारित प्रतिशत—कह लीजिए लोकसभा में तीन प्रतिशत और राज्य विधानसभा में पाँच प्रतिशत—प्राप्त नहीं हो, तो उस दल के प्रतिनिधित्व का अधिकार समाप्त हो जाना चाहिए।" यह कदम छोटे दलों को उनसे मिलते-जुलते बड़े दलों में मिलने के लिए प्रेरित करेगा और इससे राजनीतिक दलों की संख्या को कम करने में मदद मिलेगी।

2. चुनावों में धन की बढ़ती हुई भूमिका (The Increasing Role of Money in the Elections)—चुनावों में एक अत्यधिक गम्भीर दोष चुनावों में धन की बढ़ती हुई भूमिका के रूप में सामने आया है। हमारे कानून निर्माता इस दोष के प्रति सचेत थे और इसी कारण उनके द्वारा चुनाव में उम्मीदवार द्वारा किये जाने वाले व्यय की सीमा निश्चित की गयी है। 1979 के मध्य तक अधिकांश राज्यों में लोकसभा चुनाव में खर्च किये जाने वाले व्यय की सीमा 35 हजार रुपये थी। वास्तविक व्यय को देखते हुए व्यय सीमा नितान्त अवास्तविक थी। व्यय की इस सीमा को बढ़ाने की आवश्यकता अनुभव की जा रही थी, अतः 1980 में इसे बढ़ाकर अधिकांश राज्यों में एक लाख किया गया। 1984 में चुनाव खर्च की सीमा को पुनः बढ़ाया गया। अब स्थिति अग्र प्रकार है।

लोकसभा चुनाव के लिए¹

आन्ध्र, बिहार, हरियाणा, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, उड़ीसा पंजाब	रु.
राजस्थान, तमिलनाडु, उ. प्र. व प. वंगाल	1.50 लाख
असम, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, जम्मू-कश्मीर और मध्य प्रदेश	1.30 लाख
मणिपुर, नागालैण्ड, त्रिपुरा और दिल्ली क्षेत्र	1.00 लाख
मेघालय और पाण्डिचेरी	70 हजार
सिक्किम, अण्डमान निकोबार, चण्डीगढ़, गोआ, मिजोरम व अरुणाचल प्रदेश	50 हजार
दमण, द्वीव और लक्षद्वीप	

विधानसभा चुनावों के लिए खर्च की सीमा अधिकांश राज्यों में 30 हजार से 50 हजार तक है। निर्वाचन में भाग लेने वाले उम्मीदवार के लिए आवश्यक है कि वह निर्वाचन परिणाम की घोषणा के 30 दिन के भीतर निर्वाचन व्यय का हिसाब सम्बद्ध अधिकारी के पास प्रस्तुत कर दे।

कानून में यह सीमा विद्यमान है, लेकिन व्यावहारिक रूप में राज्यों में इसका कोई अस्तित्व नहीं है। वास्तविक रूप में चुनावों के अन्तर्गत खर्च किये जाने वाले धन की मात्रा के सम्बन्ध में तत्कालीन सदन सदस्य कृष्णकान्त लिखते हैं, "लोकसभा सदस्य को अपने चुनाव में ईमानदारी के साथ 3 से 4 लाख रुपये खर्च करना पड़ता है। औसतन 65 करोड़ रुपया लोकसभा के चुनावों पर खर्च होता है और लगभग 135 करोड़ रुपया विधानसभा चुनावों पर।"² श्री कृष्णकान्त द्वारा यह बात 1974 में कही गयी थी, आज 1989-90 में तो उस समय की तुलना में चुनाव व्यय निश्चित रूप से बहुत अधिक बढ़ गया है। चुनाव कार्य से परिचित व्यक्ति बतलाते हैं कि अब तो लोकसभा चुनाव में औसतन 25 से 50 लाख रुपया खर्च करना होता है इसके अन्तर्गत भ्रष्ट उपायों के रूप में खर्च की जाने वाली राशि सम्मिलित नहीं है। सार्वजनिक जीवन में दखल रखने वाले विश्वसनीय सूत्र बतलाते हैं कि कुछ उदाहरणों में लोकसभा उम्मीदवार ने अपने चुनाव अभियान में 2 से 10 करोड़ रुपये या इससे भी अधिक और कुछ उदाहरणों में विधानसभा उम्मीदवार द्वारा अपने चुनाव अभियान में एक करोड़ रुपये या उससे अधिक धनराशि खर्च की गयी। यह स्थिति आर्थिक क्षेत्र और राजनीतिक क्षेत्र दोनों में ही अनेक दोषों को जन्म देकर समस्त व्यवस्था को विकृत करने वाली है। 5 अक्टूबर, 1974 को सदन सदस्य अमरनाथ चावला का चुनाव अवैध घोषित करते हुए सर्वोच्च न्यायालय ने भी चुनावों में धन की बढ़ती हुई शक्ति के प्रति सचेत किया है। चुनाव में धन की निरन्तर बढ़ती हुई इस भूमिका के कारण ही काला धन और भ्रष्ट राजनीतिज्ञ एक-दूसरे के साथ जुड़ गये हैं। वस्तुतः चुनावों में धन की शक्ति को नियन्त्रित करना बहुत अधिक आवश्यक हो गया है और इस सम्बन्ध में प्रमुख निम्न सुझाव दिये जा सकते हैं।

(i) राजनीतिक दलों के व्यय को उम्मीदवार के चुनाव खर्च में शामिल करना—'अमरनाथ चावला विवाद' में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के बाद 19 अक्टूबर, 1974 को राष्ट्रपति द्वारा इस आशय का अध्यादेश जारी किया गया कि चुनाव में उम्मीदवार के राजनीतिक दल द्वारा किये जाने वाले खर्च को उम्मीदवार द्वारा किये गये खर्च में सम्मिलित नहीं समझा जायगा।

इस अध्यादेश के कारण वर्तमान समय में स्थिति यह है कि यदि किसी व्यक्ति को सत्तारूढ़ दल या सत्तारूढ़ होने की सम्भावना रखने वाले राजनीतिक दल के उम्मीदवार की स्थिति प्राप्त हो जाय, तो उसे प्राप्त साधनों और परिणामतया उसके चुनाव व्यय की व्यवहार में कोई सीमा ही नहीं रहती। वह चुनाव लड़ने के लिए अपने राजनीतिक दल से नकद राशि ही नहीं; बल्कि

¹ The Times of India, 28 Nov., 1984.

² Krishna Kant *Legitimate Politics* I, II and III Dec 26, 27 and 28, 1984.

जीप गाड़ियाँ और अन्य वाहन, झण्डे, वड़ी सत्त्या में छोटे-बड़े पोस्टर, वीडियो टेप और प्रचार साहित्य सभी कुछ प्राप्त कर लेता है और वह जितना भी खर्च करे, सबका सब कानूनी और जायज होता है, क्योंकि राजनीतिक दल द्वारा खर्च की जाने वाली राशि को उम्मीदवार के खर्च में शामिल नहीं समझा जाता। 19 अक्टूबर, 1974 को जारी किये गये अध्यादेश के कारण चुनाव व्यय के सम्बन्ध में सीमा निर्धारण का कोई महत्त्व नहीं रह गया है।

चुनाव में धन की शक्ति के इस्तेमाल और प्रभाव से चिन्तित चुनाव आयोग ने सितम्बर 1982 में ही सरकार से अनुरोध किया था कि हमें 19 अक्टूबर, 1974 से पूर्व की स्थिति को पुनः अपनाना चाहिए, जिसमें राजनीतिक दल द्वारा खर्च किये जाने वाले धन को उम्मीदवार के चुनाव व्यय में सम्मिलित करने की व्यवस्था है। अतः 19 अक्टूबर 1974 का अध्यादेश वापस लिया जाना चाहिए, सभी राजनीतिक दलों से अलग-अलग उम्मीदवारों के लिए खर्च की गयी धन-राशि का हिसाब पृष्ठा जाना चाहिए और स्वयं उम्मीदवार, उसके राजनीतिक दल, उसके मित्र, सम्बन्धी और शुभचिन्तक सभी द्वारा चुनाव प्रसंग में खर्च की गयी धनराशि को उम्मीदवार के चुनाव खर्च में सम्मिलित किया जाना चाहिए। चुनाव में धन की शक्ति को नियन्त्रित करने के लिए अन्य भी कुछ कदम उठाने होंगे, लेकिन इस स्थिति को प्रथम कदम के रूप में अपनाया जाना नितान्त आवश्यक है।

(ii) राजनीतिक दलों के आय-व्यय विवरण की विधिवत् जाँच—वर्तमान समय में भ्रष्ट राजनीति और काले धन के बीच एक गठबन्धन स्थापित हो गया है। इसे तोड़ा जाना नितान्त आवश्यक है। अतः राजनीतिक दलों के लिए आय-व्यय का समस्त विवरण रखा जाना अनिवार्य होना चाहिए और प्रत्येक राजनीतिक दल के लिए प्रतिवर्ष मुख्य चुनाव आयुक्त द्वारा निश्चित किये गये लेखा परीक्षक (Auditor) द्वारा जाँचशुदा हिसाब प्रकाशित करना अनिवार्य होना चाहिए, जिसमें आय के स्रोत और व्यय के मद पूरे विवरण सहित बतलाये जायें। राजनीतिक दल द्वारा इस सम्बन्ध में बरती गयी किसी भी अनियमितता या लापरवाही पर चुनाव आयोग द्वारा कड़ा दृष्टिकोण अपनाया जाना चाहिए और विशेष स्थिति में आयोग को अधिकार होना चाहिए कि वह सम्बन्धित राजनीतिक दल की मान्यता समाप्त कर सके। इससे राजनीतिक दलों को प्राप्त होने वाले गुप्त अनुदानों और विदेशी सहायता पर रोक लगायी जा सकेगी।

(iii) चुनाव प्रचार की अवधि में कमी करना—वर्तमान समय में नाम वापस-लेने की तिथि और चुनाव की तिथि में कम-से-कम 20 दिन का अन्तर होना आवश्यक है। अब यह अवधि 15 या 10 दिन कर दी जानी चाहिए, इसमें भी चुनाव खर्च में कमी होगी।

(iv) सत्तब और राज्य विधानसभाओं के लिए एक साथ चुनाव की व्यवस्था—1967 के चतुर्थ आम चुनाव तक भारत में लोकसभा और राज्य विधानसभाओं के चुनाव एक साथ होते थे, लेकिन 1971 ई. में यह स्थिति समाप्त हो गयी और अब तक भी पुनः यह स्थिति नहीं बन पायी है। यदि लोकसभा और विधानसभाओं के चुनाव एक साथ हो तो राज्य द्वारा चुनाव व्यवस्था में किया जाने वाला खर्च और विविध राजनीतिक दलों के उम्मीदवारों द्वारा किये जाने वाले खर्च दोनों में ही बहुत कमी हो जायेगी। इसके अतिरिक्त, लोकसभा और राज्य विधानसभाओं के चुनाव अलग-अलग होने पर सदैव ही चुनाव का वातावरण बना रहता है और यह स्थिति राज्य व्यवस्था के लिए अत्यधिक अहितकर है।

1971 ई. में लोकसभा चुनाव से राज्य विधानसभा चुनावों को अलग करते समय यह तर्क दिया गया था कि लोकसभा चुनाव राष्ट्रीय प्रश्नों पर और विधानसभा चुनाव स्थानीय तथा राज्यस्तरीय प्रश्नों के आधार पर लड़े जाते हैं। इस तर्क में सत्यता है लेकिन बहुत अधिक महत्त्वपूर्ण तथ्य यह है कि भारतीय मतदाता पर्याप्त जागरूक हो गया है। मतदाता की जागरूकता का

प्रमाण यह है कि वे आठवी लोकसभा के चुनाव में कर्नाटक राज्य में 28 में से 24 स्थान इंका को देता है लेकिन दो महीने बाद होने वाले राज्य विधानसभा चुनावों में उसी दल को एक-तिहाई स्थान भी नहीं (224 में से केवल 66) देता।¹ इस परिप्रेक्ष्य में मतदाताओं से सहज ही यह आशा की जा सकती है कि लोकसभा और राज्य विधानसभाओं के चुनाव एक साथ होने पर भी वे अपने दोनों मतों को अलग-अलग इकाई समझते हुए उनके सम्बन्ध में अलग-अलग दृष्टिकोण से विवेकपूर्ण विचार कर निर्णय कर लेंगे।

(v) चुनाव अवधि में सार्वजनिक संस्थाओं को अनुदान देने पर रोक—चुनाव की अवधि (विधानसभा या लोकसभा भंग करने के दिन से लेकर चुनाव के दिन तक) में दलो या उम्मीदवारों द्वारा सार्वजनिक संस्थाओं को अनुदान देने पर रोक लगा दी जानी चाहिए।

(vi) चुनाव खर्च या भार पूर्णतया या आंशिक रूप से राज्य द्वारा वहन करना—इस सम्बन्ध में सबसे प्रमुख सुझाव यह दिया जा रहा है कि चुनाव खर्च का भार पूर्णतया या आंशिक रूप से राज्य के द्वारा वहन किया जाना चाहिए। कांग्रेस दल द्वारा नियुक्त की गयी ससदीय समिति ने भी सुझाव दिया है कि राजनीतिक दलों और उम्मीदवारों द्वारा किये गये वैध चुनाव खर्चों का बोझ धीरे-धीरे राज्य द्वारा अपने ऊपर ले लिया जाना चाहिए।

वर्तमान समय में विश्व के कुछ देशों में राज्य द्वारा चुनाव खर्च का भार वहन किये जाने की व्यवस्था है। स्वीडन में सभी राष्ट्रीय राजनीतिक दलों का उनकी पिछली सफलता के आधार पर सरकार से सीधे चुनाव का समस्त खर्च दिया जाता है। दूसरी विधि मिश्रित चुनाव व्यय की है जिसे पश्चिमी जर्मनी में अपनाया गया है। उस विधि के अनुसार सरकार चुनाव व्यय के एक हिस्से की जिम्मेदारी अपने पर लेती है तो दूसरे हिस्से की जिम्मेदारी उम्मीदवार स्वयं वहन करता है। ब्रिटेन और 9 अन्य देशों में भी राजकोष से राजनीतिक सहायता दिये जाने की व्यवस्था है।

भारतीय परिस्थितियों में राज्य द्वारा खर्च का समस्त भार अपने ऊपर लेना अव्यावहारिक हो सकता है, लेकिन रजनी कोठारी के सुझाव को स्वीकार किया जा सकता है। “शासन के द्वारा दलों के शांमियाने, दरी, जीप, पोस्टर छपवाने के लिए निर्धारित धनराशि आदि मूल सुविधाएँ दी जानी चाहिए, जिससे चुनाव समान शक्तियों के बीच एक खेल बन सके और चुनावों में धन की भूमिका को कम किया जा सके।”¹ शासन के द्वारा सभी दलों के लिए चुनाव सभाओं की व्यवस्था करने और मतदाताओं में परची (Slips) बाँटने का कार्य और उन्हें चुनाव स्थल तक पहुँचाने का कार्य भी अपने हाथ में लिया जा सकता है। इस सम्बन्ध में यह व्यवस्था की जा सकती है कि मतदाताओं के एक निश्चित प्रतिशत मत प्राप्त करने या अन्य कुछ शर्तों को पूरा करने वाले राजनीतिक दलों को ही शासन से यह सहायता प्राप्त होगी। ‘चुनाव व्यय का भार आंशिक रूप से राज्य द्वारा वहन किया जाये’, 1980-1984 तथा 1989 में सम्पन्न आठवी लोकसभा के चुनावों में भी इस बात को कुछ राजनीतिक दलों द्वारा अपने चुनाव घोषणा-पत्र में स्थान दिया गया था।

इस सम्बन्ध में 1977 में एक प्रशसनीय कार्य हुआ है। जून 1977 को विधानसभा चुनावों के पूर्व 4 राष्ट्रीय दलों और 8 राज्य-स्तरीय दलों को समान आधार पर ‘आकाशवाणी से प्रसारण की सुविधा’ प्रदान की गयी। यह निश्चित रूप से सही दिशा में एक प्रयास है और 1980 में सत्ता परिवर्तन के बाद भी इसे जारी रखा गया है किन्तु नवम्बर 1989 के चुनावों में कांग्रेस (इ)

¹ Times of India, Nov. 7, 1974.

की हठधर्मिता और चुनाव आयोग की उदासीनता के कारण इसे नियन्त्रित नहीं किया जा सका।

चुनाव में धन की बढ़ती हुई शक्ति की समस्या के दो पहलू हैं। प्रथम, चुनाव में प्रयोग किये जाने वाले धन की मात्रा में निरन्तर वृद्धि और द्वितीय, चुनावों में काले धन का प्रयोग। इनमें दूसरी स्थिति को नियन्त्रित करने का एक प्रयत्न अभी मार्च 1985 में किया गया है।

अब संयुक्त पूंजी कम्पनियों द्वारा राजनीतिक दलों को दिये जाने वाले दान पर प्रतिबन्ध हटा दिया गया है। यह प्रतिबन्ध 1969 ई. में लगाया गया था और इस प्रतिबन्ध का परिणाम यह हुआ कि राजनीतिक दल काला धन प्राप्त करने पर बाध्य हो गये। मार्च 1985 में की गयी इस व्यवस्था से राजनीति में काले धन की भूमिका पूर्णतया समाप्त नहीं हो जायेगी लेकिन इसे स्वच्छ राजनीति की दिशा में एक प्रयास अवश्य ही बंहा जा सकता है। एक प्रमुख समाचार-पत्र के सम्पादकीय में इसे काले धन के उदय की जड़ों और समाज में भ्रष्टाचार पर प्रहार करने वाला कदम बतलाया है।¹

अन्य कुछ उपायों को अपनाकर चुनाव में धन के प्रभाव को कुछ कम किया जा सकता है, लेकिन वस्तुतः यह समस्या कानूनी नहीं बल्कि व्यावहारिक राजनीति से सम्बन्धित है और चुनावों में धन की भूमिका को कम करने का सबसे कारगर उपाय मतदाताओं द्वारा राजनीतिक जागरूकता की स्थिति को प्राप्त करना है।

दूरदर्शी राजनीतिज्ञ राजाजी ने छठे दशक में एक पुस्तिका लिखी थी 'Rescue Democracy From Money Power'। आज इस बात की प्रासंगिकता और महत्त्व निश्चित रूप से बहुत अधिक बढ़ गया है। लोकतन्त्र को धनिकतन्त्र में परिणत होने से रोकने के लिए चुनावों और समस्त राजनीति में धन की शक्ति को कम किया जाना बहुत अधिक आवश्यक है।

3 चुनाव में बाहुबल (Muscle power) और हिंसा का प्रयोग, मतदान केन्द्रों पर कब्जा और जाली मतदान—यह चुनावों की एक अत्यधिक गम्भीर त्रुटि और समस्या है और इसे सीमित करने के विविध उपाय किये जाने पर भी समय के साथ यह बढ़ती चली जा रही है। चुनाव में बाहुबल और हिंसा के प्रयोग की सबसे अधिक प्रवृत्ति तो बिहार राज्य में है। इसके बाद उत्तर प्रदेश, हरियाणा, पंजाब, जम्मू-कश्मीर तथा विविध महानगरों का झोपड़पट्टी क्षेत्र आता है। हिंसा के प्रयोग से जुड़ी हुई ही एक अन्य स्थिति चुनाव में भ्रष्टाचार की शक्ति का प्रयोग है। 1984 के लोकसभा और 1985 के विधानसभा चुनावों में 'विशेष सुरक्षा व्यवस्था' और सभी एहतियाती उपाय किये जाने के बावजूद चुनाव में हिंसा के प्रयोग और चुनाव के दिन 'मतदान केन्द्रों पर कब्जा' किये जाने की घटनाएँ पहले से कम नहीं हुईं। अकेले बिहार राज्य में 2 और 5 मार्च, 1985 के मतदान के दिन 50 से अधिक व्यक्ति हिंसा की बलिबेदी पर चढ़ गये, घायलों की संख्या तो इससे बहुत अधिक थी—बिहार के 34,472 मतदान केन्द्रों पर अर्द्धसैनिक बल का पहरा था, लेकिन आम नागरिक इससे भी अपने आपको सुरक्षित नहीं पाता था, लेकिन इन पहरेदारों की आँखों के सामने ही बन्दूकधारी मतदान केन्द्रों पर कब्जा करते रहे, मतों पर मुहर लगाते रहे और लोगों से मारपीट करते रहे।² ऐसी स्थिति में शान्ति पसन्द विवेकशील व्यक्ति जिनके मत का सबसे अधिक महत्त्व है, अपने मताधिकार के प्रयोग से ध्वस्त और कतगते हैं। यह तथ्य है कि बिहार में बन्दूक और माफिया गिराफ के बलवृत्ते पर चुनाव लड़े जाते और जीते जाते हैं और बिहार पुलिस इसे

¹ "It is arguably the most important single factor designed to strike at the roots of black money generation and corruption in our society"

—The Times of India, 19 March, 1985, Editorial

² दिनमान, 10-16 मार्च, 1985, पृ. 99।

रोकने का प्रयत्न करने के वजाय इसमें योग देती है। उत्तर प्रदेश के अनेक क्षेत्रों और अन्य कुछ राज्यों के विभिन्न क्षेत्रों में भी स्थिति लगभग ऐसी ही है। “चिन्ताजनक बात यह देखने में आयी है कि चुनावी हिंसा का दानव आम तौर पर शान्त समझे जाने वाले दक्षिण में भी फैल गया। आन्ध्र में चुनावी हिंसा ने तीन जानें ले ली और कई लोगों को घायल किया। कर्नाटक में भी कुछ व्यक्ति घायल हुए।”¹ मुख्य चुनाव आयुक्त द्वारा हिंसा की रोकथाम के लिए सभी प्रयत्न किये जाने के वावजूद जब यह सब कुछ हुआ, तो 5 मार्च, 1985 को मतदाता की समाप्ति पर उन्होंने खीझकर कहा—“जब तक राजनीतिक दल हिंसा के खिलाफ एक होकर जनमत जाग्रत नहीं करते, चुनाव आयोग तथा प्रशासन बीना और पगु बना रहेगा—समस्या का समाधान चुनाव आयोग को अधिक अधिकार देने से नहीं वरन् स्थानीय स्तर पर राजनीतिज्ञों और अवांछित तत्त्वों में साँठ-गाँठ समाप्त करने से होगा।”² चुनाव में बाहुबल और हिंसा का प्रयोग ‘धन की बढ़ती हुई भूमिका’ की तुलना में भी अधिक चिन्ताजनक स्थिति है और इस स्थिति की रोकथाम के लिए सभी सम्भव कदम उठाये जाने चाहिए। इस सम्बन्ध में कुछ सुझाव प्रमुख रूप से दिये जा सकते हैं।

प्रथम, जिन निर्वाचन क्षेत्रों में हिंसा और बल प्रयोग की आशंका हो, वहाँ स्थानीय पुलिस को समस्त निर्वाचन क्षेत्र से पूर्णतया दूर रखते हुए अन्य राज्यों की पुलिस और अर्द्ध-सैनिक बल पर्याप्त संख्या में तैनात किया जाना चाहिए और उसे स्थिति से निवटने के लिए सभी आवश्यक अधिकार दिये जाने चाहिए। द्वितीय, एहतियात के तौर पर दो दिन के लिए समस्त निर्वाचन क्षेत्र में आग्नेय अस्त्रों एवं अन्य हथियारों के लाने-ले-जाने पर प्रतिबन्ध न केवल लगाया, वरन् कड़ाई के साथ लागू किया जाना चाहिए। तृतीय, मतदान के दिन से दो दिन पहले से शराब की बिक्री पर पूर्ण प्रतिबन्ध लगा दिया जाना चाहिए। चतुर्थ, ऐसी व्यवस्था की जानी चाहिए कि हिंसा, बाहुबल की शक्ति, भ्रष्ट साधन अपनाये जाने के आधार पर चुनाव याचिकाएँ उच्च न्यायालय और सर्वोच्च न्यायालय में प्रस्तुत की जायें, सम्बन्धित अदालतों के लिए 6 माह या अधिक से अधिक एक वर्ष की अवधि में उन पर निर्णय करना अनिवार्य कर दिया जाय। प्रत्यक्ष या परोक्ष में दोषी पाये गये व्यक्तियों पर सदैव के लिए कोई भी चुनाव लड़ने पर प्रतिबन्ध लगा दिया जाय और जिस किसी सरकारी कर्मचारी पर अपराधी के साथ सहयोग करने पर कर्तव्य पालन में ढिलाई बरतने का आरोप सिद्ध हो, उसके विरुद्ध तत्काल कठोर कार्यवाही की जानी चाहिए। उपर्युक्त व्यवस्था करने के लिए कानूनी ढाँचे में जो भी संशोधन परिवर्तन करना जरूरी हो, वह सभी कुछ किया जाना चाहिए।

चुनाव में बल प्रयोग की सभी स्थितियों का मूल कारण यह है कि तथाकथित जन प्रतिनिधि, प्रशासन और गुण्डा तत्त्व के बीच गठबन्धन की स्थिति बन गयी है। अनेक तो ऐसी स्थितियाँ देखी गयी हैं, जिनमें तस्कर, माफिया और गुण्डा तत्त्व मन्त्री या जन प्रतिनिधि से आश्रय पाता है और प्रशासन पर हावी है। ‘सेवाओं और प्रशासन का राजनीतिकरण’ इस स्थिति के लिए उत्तरदायी है³ और इसे दूर करने के लिए समस्त व्यवस्था में परिवर्तन जरूरी है।

जाली मतदान—बल प्रयोग और मतदान केन्द्रों पर कब्जे से ही जुड़ी हुई एक स्थिति जाली मतदान है और ‘यह चुनाव (नवी लोकसभा का चुनाव) जाली मतदान में तो शायद पिछले सभी रिकार्डों तोड़ गया।’ इस बात में सच्चाई है और लोकतन्त्र के लिए चिन्ता की बात यह है कि जाली मतदान व्यापक रूप से संगठित स्तर पर होता है।

¹ वही।

² वही।

³ B. Krishna : Salvaging the Services—Politicisation Must End, *The Times of India*, 16 March, 1985, p. 8.

इस स्थिति को रोकने के लिए मतदाताओं को 'फोटोग्राफी से युक्त जान-पहचान पत्र' (Identification Card) दिये जाने चाहिए। इसके साथ ही जाली मतदान को भ्रष्ट आवरण घोषित कर दिया जाना चाहिए, जिसके आधार पर निर्वाचन अवैध घोषित कर सके। निर्वाचन कानून में ऐसा सशोधन करना भी जरूरी है जिसके फलस्वरूप पीठासीन अधिकारी के लिए जाली मतदान में सलग्न व्यक्ति को पुलिस को सौंपना और थाने में आवश्यक शिकायत दर्ज करना अनिवार्य हो जाय।

4. निर्दलीय उम्मीदवारों की बड़ी संख्या—अब तक के सभी चुनावों में एक समस्या निर्दलीय उम्मीदवारों की एक बड़ी संख्या ने पैदा की है। यह बड़ी संख्या चुनाव व्यवस्था करने में कठिनाइयाँ पैदा करती है और समस्त चुनाव दृश्य को घुघला भी कर देती है। अधिकांश निर्दलीय उम्मीदवार तो मखौल के रूप में चुनाव लड़ते हैं या कई बार वे प्रमुख उम्मीदवारों से चुनाव मैदान से हटने के लिए धनराशि प्राप्त करने की आशा में उम्मीदवार बन जाते हैं।

यद्यपि कुछ क्षेत्रों की ओर से प्रेरित इस सुझाव को स्वीकार नहीं किया जा सकता कि निर्दलीय रूप से चुनाव लड़ने पर कानूनी रोक लगा दी जानी चाहिए; लेकिन ऐसा कुछ अवश्य किया जाना चाहिए, जिससे 'मखौल' के रूप में चुनाव लड़ने पर रोक लगे। इस सम्बन्ध में यह सुझाव विचारणीय है कि जमानत की रकम कम से कम दस गुना बढ़ा दी जानी चाहिए अर्थात् लोकसभा के लिए 500 रुपये से बढ़ाकर 5 हजार रुपये और विधानसभा के लिए 250 रुपये से बढ़ाकर 2,500 रुपये कर दी जानी चाहिए। जमानत की राशि में इससे भी अधिक वृद्धि की जा सकती है और निर्दलीय उम्मीदवार को भी शासन द्वारा कुछ सुविधाएँ देते हुए उन्हें इस राशि का लाभ दिया जा सकता है।

5. मतदाताओं की अनुपस्थिति (Absence of the Voters)—मतदाताओं की अनुपस्थिति हमारे निर्वाचकों की आम विशेषता बन गयी है। वस्तुतः भारत में अनुपस्थित मतदाताओं का प्रतिशत भी बहुत ज्यादा है। चुनावों में अधिकांश मतदाता रुचि नहीं लेते और मतदान केन्द्रों पर पहुँचने की तकलीफ भी नहीं करते। मतदान न करने का अर्थ है मतदान के अधिकार का उपयोग न करना और लोकतन्त्रीय व्यवस्था को धोखा देना। अक्सर देखने में आता है कि मतदान के समय मुश्किल से 60 प्रतिशत मतदाता ही अपने मत का उपयोग करते हैं। मान लीजिए एक स्थान के लिए पाँच उम्मीदवार चुनाव लड़ रहे हैं और पाँच ही अपने प्रभाव के अनुसार साम, दाम, दण्ड, भेद के सभी साधन अपनाये, तो मतदाता इतने रूपों में बिखर जायेंगे कि 16 या 17 प्रतिशत मत प्राप्त करने वाला उम्मीदवार भी जीत जायेगा। ऐसी दशा में विजयी उम्मीदवार क्या सारी जनता का प्रतिनिधि समझा जा सकता है? सन् 1971 में हुए लोकसभा चुनावों का विश्लेषण किया जा सकता है। इन चुनावों में केवल 55.22 प्रतिशत मतदाताओं ने अपने मतदाधिकार का प्रयोग किया था, अर्थात् 44.78 प्रतिशत (लगभग 12 करोड़) से अधिक मतदाताओं ने चुनाव में भाग ही नहीं लिया। साढ़े छ करोड़ से अधिक मत पाने वाले कांग्रेस दल को 518 स्थानों में से 352 स्थान मिल गये। जिस दल को कुल मतदाताओं का एक-चौथाई से भी कम समर्थन हो और कुल डाले गये मतों का भी 43 प्रतिशत ही हो, परन्तु उसके सदस्यों को सदन में दो-तिहाई से अधिक स्थान मिल जाय तो उसकी सरकार को निर्वाचित सरकार तो जरूर कहा जायेगा, लेकिन उसे सचमुच में प्रतिनिध्यात्मक सरकार कैसे कहा जा सकता है?

फिर अधिकतर मतदाताओं की अनुपस्थिति से चुनाव-सम्बन्धी भ्रष्टाचार को भी बढ़ावा मिलता है और प्रायः जाली मतदान भी होता देखा गया है।

मतदान के प्रति उदासीनता और राजनीति के प्रति वितृष्णा की भावना का उन्मूलन करने के लिए चुनावों में मतदान को अनिवार्य करने का सुझाव दिया जाता है। भूतपूर्व चुनाव आयुक्त

एस पी. सेन वर्मा ने 1968 में कहा था कि चुनावों के प्रति मतदाताओं की यह उदासीनता चुनावों को मज्जाक बना देती है। अतः भारतीय संसद को अनिवार्य मतदान का नियम बना देना चाहिए और जो मतदाता चुनावों में भाग न लें उन पर कुछ दण्ड लगाया जाये, जो 50 रुपये से अधिक न हो। यदि मत न देने के कारण मतदाता को न्यायालय के सामने उपस्थित होना व जुर्माना देना पड़ेगा तो वह उदासीनता दिखाने के पहले कई बार सोचेगा। विश्व के अनेक देशों में जैसे बेल्जियम, नीदरलैण्ड, आस्ट्रेलिया, क्यूबा, आस्ट्रिया आदि देशों में अनिवार्य मतदान की पद्धति है। इन देशों में मतदान में भाग न लेने पर जुर्माना किया जाता है। इसे 'मनी फाइन प्लान' (Money Fine Plan) कहते हैं। इससे मतदान का प्रतिशत निश्चित ही बढ़ेगा।

6. शासक दल द्वारा प्रशासनिक तन्त्र का दुरुपयोग (Misuse of Administrative Machinery by Party in Power)—भारतीय चुनाव व्यवस्था की एक गम्भीर त्रुटि शासक दल और मन्त्रियों द्वारा 'दलीय लाभों के लिए प्रशासनिक तन्त्र के दुरुपयोग' के रूप में सामने आयी है। जैसे ही चुनाव की घोषणा होती है, केन्द्रीय और राज्य सरकार का ध्यान विविध संगठित वर्गों को अनेकानेक रियायतें और सुविधाएँ देने की ओर चला जाता है। चुनाव के अवसर पर राजनीतिक लाभ प्राप्त करने के लिए अनेक विकास योजनाओं की घोषणा करते हैं (जिनमें से अधिकांश कभी भी क्रियान्वित नहीं होती); अनेक कारखानों, स्कूलों, कॉलेजों, अस्पतालों और पुलों के शिलान्यास किये जाते हैं। सरकारी कर्मचारियों के वेतन-भत्ते आदि में वृद्धि की जाती है, कर्ज दिये जाते हैं, लगान माफ किये जाते हैं और सरकारी भवनों तथा सरकारी वाहनों आदि का दुरुपयोग किया जाता है। यह सब कुछ कितनी अधिक सीमा तक होता है; इसका उदाहरण यह है कि मार्च 1977 के लोकसभा चुनाव के पूर्व उत्तरी और पूर्वी क्षेत्र के 6 राज्यों (हरियाणा, पंजाब, बिहार, राजस्थान, प. बंगाल और उड़ीसा) द्वारा मतदाताओं को 90 करोड़ की रियायतें दी गयीं और अकेली उत्तर प्रदेश सरकार के द्वारा 103 करोड़ से अधिक की रियायतें मतदाताओं को दी गयीं। नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों के दौरान राजीव गांधी द्वारा 50 अरब रुपये की इन्दिरा महिला योजना की घोषणा राजनीतिक दलों के लिए बनी आचार संहिता का सरासर उल्लंघन था। यह सब कुछ राजनीतिक भ्रष्टाचार के अतिरिक्त और कुछ नहीं है। इसलिए कानूनी तौर पर ऐसी व्यवस्था कर दी जानी चाहिए कि चुनाव की घोषणा होने के दिन से लेकर नवीन सरकार बनने के समय तक केन्द्रीय और राज्य सरकारें केवल 'काम चलाऊ सरकारें' (Care taker Govts.) के रूप में कार्य करें। उन्हें नीति सम्बन्धी कोई घोषणा करने, किन्हीं वर्गों को अतिरिक्त रियायतें देने या सरकारी कर्मचारियों के वेतन-भत्ते आदि में वृद्धि की घोषणा करने का कोई अधिकार नहीं हो।

7. निर्वाचन अधिकारियों पर राजनीतिक दबाव (Political Pressure on Election Officers)—निर्वाचन अधिकारियों पर राजनीतिक व अन्य दबाव और इसके फलस्वरूप उनके द्वारा भ्रष्टाचार को अपनाये जाने के भी कुछ उदाहरण सामने आये हैं। भूतपूर्व मुख्य चुनाव आयुक्त सेन वर्मा ने स्वीकार किया था कि "राजनीतिक दबाव में आकर मतदाता सूचियों में गड़बड़ी की गयी, मन्त्रियों तक ने चुनाव में हस्तक्षेप किया, संसद सदस्यों तक के नाम मतदान सूची में से निकाल दिये गये ताकि वे चुनाव न लड़ सकें और प्रतिपक्षी उम्मीदवारों के नामांकन पत्र भारी संख्या में रद्द कर दिये। चुनाव के पहले और चुनाव के बाद निर्वाचन अधिकारियों को तंग करने की शिकायतें भी कम नहीं हैं।" उन्होंने इस सम्बन्ध में सत्तारूढ़ राजनीतिक नेताओं से अपील की थी कि निष्पक्ष निर्वाचनों के हित में वे निर्वाचनों के दौरान निर्वाचन अधिकारियों पर कोई भी अनुचित दबाव न डालें। वस्तुतः इस सम्बन्ध में रोकथाम की पर्याप्त व्यवस्था नहीं है।

8. निर्वाचन याचिकाओं पर निर्णय में अत्यधिक विलम्ब (Unusual Delay in Decisions over Election Petitions)—निर्वाचन याचिका में बहुत अधिक खर्च होता है तथा विवादों का शीघ्र निपटारा नहीं हो पाता है। यह चिन्तनीय है कि जब तक याचिका का निर्णय होता है, तब तक तो लोकसभा और विधानसभा का कार्यकाल ही समाप्त हो जाता है और विवादग्रस्त व्यक्ति अपने पद पर बना ही रहता है।

निर्वाचन याचिकाओं पर शीघ्रता के साथ निर्णय की स्थिति को अपनाना बहुत अधिक आवश्यक है। इस सम्बन्ध में कानून बनाकर 6 माह या अधिक से अधिक एक वर्ष में निर्वाचन याचिका पर निर्णय अनिवार्य किया जा सकता है। जब भ्रष्ट साधनों को अपनाकर विजयी वने सदस्यों का निर्वाचन चुनाव के शीघ्र बाद ही अवैध घोषित होते हुए देखा जायगा, तब चुनाव में भ्रष्ट साधन अपनाने पर भी कुछ रोक लगने की आशा की जा सकती है।

वर्तमान समय में चुनाव आयोग 'चुनाव घाँघलियों' को रोक पाने में अपने आपको असहाय पाता है और सन्दर्भ में मुख्य चुनाव आयुक्त श्री आर. के. त्रिवेदी ने कहा है—“यदि चुनाव आयोग के तहत एक निष्पक्ष अभिकरण के गठन तथा मुख्य चुनाव आयुक्त को किसी चुनाव परिणाम की घोषणा होने के बाद उसे रद्द करने का अधिकार मिले, तो चुनाव में होने वाली घाँघलियों पर रोक लगायी जा सकेगी।”¹

इस स्थिति को अपनाने की बात सोची जा सकती है, लेकिन इसके पूर्व निर्वाचन आयोग का विस्तार कर ‘तीन-सदस्यीय’ या ‘पाँच-सदस्यीय’ आयोग बना दिया जाना चाहिए और आयोग के सदस्यों की नियुक्ति में ऐसी पद्धति को अपनाया जाना चाहिए कि आयोग की निष्पक्षता में सभी को विश्वास हो। इसके साथ ही आयोग के निर्णय के विरुद्ध उच्च न्यायालय और सर्वोच्च न्यायालय में अपील की व्यवस्था की जा सकती है।

चुनाव व्यवस्था और चुनाव सुधार से सम्बन्धित अन्य कुछ विशिष्ट प्रश्न

चुनाव व्यवस्था और चुनाव सुधार से सम्बन्धित अन्य कुछ विशिष्ट प्रश्नों पर भी विचार किया जा सकता है, जो इस प्रकार हैं

1. निर्वाचित प्रतिनिधियों को वापिस बुलाने का अधिकार—कुछ पक्षों द्वारा यह कहा जाता है कि निर्वाचित प्रतिनिधियों को बीच में (अवधि समाप्त होने से पूर्व ही) वापिस बुलाने का अधिकार जनता को मिलना चाहिए। सिद्धान्त रूप से यह बात ठीक है परन्तु जिस ढंग का गैर-जिम्मेदार वातावरण हमारे देश में इस समय चल रहा है उसके रहते इस समस्या का हल होने की वजाय एक और समस्या को जन्म देने वाला ही सिद्ध होगा। जो चुनाव में हार जायेगा वह किसी-न-किसी ढंग से विजयी उम्मीदवार को वापस बुलाने में ही अपनी सारी शक्ति लगा देगा। इससे चुने हुए प्रतिनिधियों का सारा समय फिजूल के कामों में लगा रहेगा और वह जनता की कोई सेवा न कर सकेगा।

2. अनिवार्य मतदान—यह सुझाव दिया जाता है कि मतदान के प्रति उदासीनता और राजनीति के प्रति वितृष्ण की भावना का उन्मूलन करने के लिए चुनावों में मतदान को अनिवार्य कर दिया जाये। चुनाव आयुक्त एस. सी. सेन वर्मा ने 1968 में कहा था कि चुनावों के प्रति मतदाताओं की यह उदासीनता चुनावों को मजाक बना देती है। अतः भारतीय संसद को अनिवार्य मतदान का नियम बना देना चाहिए और जो मतदाता चुनावों में भाग न ले उन पर कुछ दण्ड लगाया जाये, जो 50 रुपये से अधिक न हो। यदि मत न देने के कारण मतदाता को न्यायालय के सामने उपस्थित होना व जुर्माना देना पड़ेगा तो वह उदासीनता दिखाने के पहले कई बार

¹ राजस्थान पत्रिका, 26 अप्रैल, 1985, पृ. 1।

सोचेगा। विश्व में अनेक देशों में जैसे बेल्जियम, नीदरलैंड, आस्ट्रेलिया, क्यूबा, आस्ट्रिया आदि देशों में अनिवार्य मतदान की पद्धति है। इन देशों में मतदान में भाग न लेने पर जुर्माना किया जाता है। इसे 'मनी फाइन प्लान' कहते हैं। अनिवार्य मतदान होने पर मतदान का प्रतिशत निश्चित ही बढ़ेगा इससे जहाँ जाली मतदान की समस्या का समाधान होगा, वहाँ प्रतिनिधियों के चयन में पेशेवर राजनीतिज्ञों की पकड़ कम होगी।"

∴ मताधिकार की आयु—इधर कुछ दिनों से हमारे देश में मताधिकार की आयु का प्रश्न भी चर्चा का विषय बना हुआ है। ब्रिटेन और अमरीका ने मताधिकार की आयु 21 से घटाकर 18 वर्ष कर दी जिसके परिणामस्वरूप ब्रिटेन के पिछले आम चुनाव में 18 और 21 की आयु के बीच में लगभग तीन लाख नये युवक-युवतियों को अपने देश की ससद के प्रतिनिधियों के चुनाव में मतदान देने का अधिकार मिला। बहुत से देशों जैसे लंका, पूर्वी जर्मनी, रूमानिया, यूगोस्लाविया, उत्तरी कोरिया, वियतनाम, मैक्सिको, सूडान, जाम्बिया आदि में आज मताधिकार की आयु 18 वर्ष है। यह बात तो साफ ही है कि दुनिया-भर में हर जगह युवा वर्ग में एक नयी जागृति आयी है और बड़े-बूढ़ों के द्वारा किये जा रहे व्यवस्था के शोषण के विरुद्ध आवाज उठी है। आज युवा वर्ग जीवन के हर एक क्षेत्र में अपने लिए निर्णायक स्थिति चाहता है। अतः मताधिकार की आयु 18 वर्ष कर दी जानी चाहिए और उसके लिए संविधान में आवश्यक संशोधन किया जाना चाहिए। आज 18 और 21 वर्ष की आयु के बीच लगभग पाँच करोड़ लोग हैं और यह बहुत अधिक उत्साह से पूर्ण वर्ग है। इससे सारे युवक समुदाय में और विशेषतः विद्यार्थी वर्ग में तथा-कथित अनुशासनहीनता कम होगी, स्वस्थ नागरिकता और उत्तरदायित्व की भावना बढ़ेगी, उनकी युवाशक्ति को अभिव्यक्ति का मार्ग मिलेगा तथा निराशा की भावना संयमित की जा सकेगी। हाल ही में 61वें संविधान संशोधन (1989) द्वारा मताधिकार की आयु 21 से घटाकर 18 वर्ष कर दी गयी है।

1989 में सत्तारूढ़ राष्ट्रीय मोर्चे की सरकार चुनाव सुधार की दिशा में कार्य करने के लिए वचनबद्ध है। जनवरी '90 में विधि मन्त्री ने घोषणा की है कि चुनाव सुधारों के प्रसंग में आम सहमति पर आधारित एक व्यापक विधेयक शीघ्र ही ससद में प्रस्तावित किया जायगा।

38

भारत में पंचायती राज की राजनीति

[POLITICS OF PANCHAYATI RAJ IN INDIA]

भारत गाँवों का देश है। गाँवों की उन्नति और प्रगति पर ही भारत की उन्नति और प्रगति निर्भर करती है। गाँधीजी ने ठीक ही कहा था कि “यदि गाँव नष्ट होते हैं तो भारत नष्ट हो जायगा, वह भारत नहीं होगा, विश्व में उसका सन्देश समाप्त हो जायगा।” भारत के संविधान-निर्माता भी इस तथ्य से भली-भाँति परिचित थे अतः हमारी स्वाधीनता को साकार करने और स्थायी बनाने के लिए ग्रामीण शासन व्यवस्था की ओर पर्याप्त ध्यान दिया गया। हमारे संविधान में यह निर्देश दिया गया है कि “राज्य ग्राम पंचायतों के निर्माण के लिए कदम उठायेगा और उन्हें इतनी शक्ति और अधिकार प्रदान करेगा जिससे कि वे (ग्राम-पंचायतें) स्वशासन की इकाई के रूप में कार्य कर सकें। वस्तुतः हमारा जनतन्त्र इस बुनियादी धारणा पर आधारित है कि शासन के प्रत्येक स्तर पर जनता अधिक से अधिक शासन कार्यों में हाथ बँटाये और अपने पर, राज करने की जिम्मेदारी स्वयं झोले। भारत में जनतन्त्र का भविष्य इस बात पर निर्भर करता है कि ग्रामीण जनता का शासन में कितना अधिक प्रत्यक्ष और सजीव सम्पर्क स्थापित हो पाता है? दूसरे शब्दों में ग्रामीण भारत के लिए पंचायती राज ही एकमात्र उपयुक्त योजना है। पंचायतें ही हमारे राष्ट्रीय जीवन की रीढ़ हैं। दिल्ली की संसद में कितने ही बड़े आमदनी बैठें लेकिन असल में ‘पंचायत’ ही भारत की चाल बनायेगी।

भारत में पंचायती राज की भूमिका

(ROLE OF PANCHAYATI RAJ IN INDIA)

भारत में ग्राम पंचायतों का इतिहास बहुत पुराना है। प्राचीनकाल में आपसी झगड़ों का फैसला पंचायतें ही करती थीं। परन्तु अंग्रेजी राज के जमाने में पंचायतें धीरे-धीरे समाप्त हो गयीं और सब काम प्रान्तीय सरकारें करने लगीं। स्वाधीनता प्राप्ति के बाद राज्यों की सरकारों ने पंचायतों की स्थापना की ओर विशेष ध्यान दिया। प्रो. रजनी कोठारी के अनुसार, “राष्ट्रीय नेतृत्व का एक दूरदर्शितापूर्ण कार्य था पंचायती राज की स्थापना। इससे भारतीय राज-व्यवस्था का विकेन्द्रीकरण हो रहा है और देश में एक-सी स्थानीय संस्था के निर्माण से उनकी एकता भी बढ़ रही है।”¹ इसकी शुरुआत का श्रेय भी जवाहरलाल नेहरू को है। पं. नेहरू का कहना था कि

¹ Rajni Kothari, *Politics in India*, p 132.

“गाँवों के लोगों को अधिकार सौंपना चाहिए। उनको काम करने दो चाहे वे हजारों गलतियाँ करें। इससे घबराने की जरूरत नहीं। पंचायतों को अधिकार दो।”

नेहरू का लोकतान्त्रिक तरीकों में अद्वैत विश्वास था। सन् 1952 में उन्हीं की पहल पर सामुदायिक विकास कार्यक्रम प्रारम्भ हुआ। इसमें काफी संख्या में सरकारी कर्मचारी रखे गये और लम्बे-चौड़े दावे किये गये। यह समझा गया कि इस कार्यक्रम में जनता की धोर से सक्रिय रूप से भाग लिया जायेगा। सामुदायिक विकास कार्यक्रम का आरम्भ इसलिए किया गया था ताकि वार्षिक नियोजन एवं सामाजिक पुनरुद्धार की राष्ट्रीय योजनाओं के प्रति देश की ग्रामीण जनता में सक्रिय रूचि पैदा की जा सके। परन्तु सामुदायिक विकास के इस सरकार द्वारा प्रेरित एवं प्रायोजित कार्यक्रम ने ग्रामीण जनता को नियोजन की परिधि से तो लाकर खड़ा कर दिया, परन्तु ग्रामीण स्तर पर योजना के क्रियान्वयन में उसे इच्छुक पक्ष न बनाया जा सका। यह कार्यक्रम सरकारी तन्त्र और ग्रामीण जनता के बीच की दूरी कम करने के उद्देश्य में विफल रहा। इस विफलता का मुख्य कारण यह था कि इसे सरकारी महकमे की तरह चलाया गया और गाँवों के विकास के बजाय सामुदायिक विकास की सरकारी मशीनरी के विस्तार पर ही ज्यादा जोर दिया गया। सरकारी मशीनरी के द्वारा गाँव के लोगों की मनोवृत्ति को बदलने की आशा की गयी, परिणाम यह हुआ कि गाँवों के उत्थान के लिए खुद प्रयत्न करने के बजाय ग्रामीण जनता सरकार का मुँह ताकने लगी। एक अमरीकी लेखक रेनहार्ड बेन्डिक्स लिखते हैं—“सामुदायिक विकास की सबसे बड़ी कमजोरी उसका सरकारी स्वरूप और नेताओं की लफ्फाजी थी। एक तरफ इस कार्यक्रम के नूतनधार जनता के आगे आने की आशा करते थे, दूसरी ओर उनका विश्वास था कि सरकारी कार्यवाही से ही नतीजा निकल सकता है। कार्यक्रम जनता को चलाना था; लेकिन वे बनाये ऊपर से जाते थे।”¹

इन बुराइयों को दूर करने का उपाय यह था कि वास्तविक सत्ता सम्पन्न लोकतन्त्रीय स्थानीय संस्थाओं को शुरू करके स्थानीय राजनीति के विषय को काबू में किया जाये। बहुत-से लोगों का विचार था कि पंचायत राज इसका इलाज हो सकता है जो इनके साथ ही प्रशासनिक तनाव को भी समाप्त कर देगा। पंचायत राज को सभी बुराइयों के लिए रामबाण जैसे गुणों से सम्पन्न साधन मानने का कुछ सम्बन्ध गाँधीजी की गदों और जयप्रकाश नारायण द्वारा उन्हें पुनर्जीवित करने से है। जयप्रकाश नारायण ने पंचायत राज को देशी और प्राचीन ‘सामुदायिक लोकतन्त्र’ के समान बताया और साथ ही इसे पश्चिम के ‘जनता को हाथ बँटाने का अवसर देने वाले लोकतन्त्र’ (Participating democracy) से भी अधिक आधुनिक कहा।

बलवन्तराय मेहता समिति प्रतिवेदन

(BALWANTRAI MEHTA COMMITTEE REPORT)

सामुदायिक विकास कार्यक्रम पर काफी खर्चा हो चुकने और इसकी सफलता के लम्बे-चौड़े दावों के बाद इसकी जाँच के लिए एक अध्ययन दल 1957 में नियुक्त किया गया। इस अध्ययन दल के अध्यक्ष श्री बलवन्तराय मेहता थे। अध्ययन दल को सँपि गये कार्यों में, एक कार्य, जिसका कि दल को अध्ययन करना था; यह था, कि ‘कार्य सम्पादन में अधिक तीव्रता लाने के उद्देश्य से कार्यक्रम का संगठनात्मक ढाँचा तथा कार्य करने के तरीके कहाँ तक उपयुक्त थे। इस दल ने सरकार को बताया कि सामुदायिक विकास कार्यक्रम की बुनियादी त्रुटि यह है कि जनता का इसमें सहयोग नहीं मिला। अध्ययन दल ने मुझाव दिया कि एक कार्यक्रम को, जिसका कि लोगों के दिन-प्रतिदिन के जीवन से सम्बन्ध है, केवल उन लोगों के द्वारा ही कार्यान्वित किया जा सकता

¹ Reinhard Bendix, *Notion Building and Citizenship* (New York, 1964), pp. 266-83.

है। इस अध्ययन दल की रिपोर्ट में यह कहा गया है कि जब तक स्थानीय नेताओं को जिम्मेदारी और अधिकार नहीं सौंपे जाते, सविधान के निर्देशक सिद्धान्तों का राजनीतिक और विकास सम्बन्धी लक्ष्य पूरा नहीं हो सकता है। 'मेहुता अध्ययन दल' ने 1957 के अन्त में अपनी रिपोर्ट में यह सिफारिश की कि लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण और सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को सफल बनाने हेतु पंचायती राज्य संस्थाओं की तुरन्त शुरुआत की जानी चाहिए। अध्ययन दल ने इसे 'लोकतन्त्रीय विकेन्द्रीकरण' का नाम दिया।

इस प्रकार लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण और विकास कार्यक्रमों में जनता का सहयोग लेने के ध्येय से पंचायती राज्य की शुरुआत की गयी। इनके स्वरूप में विभिन्न राज्यों में कुछ अन्तर हैं, मगर कतिपय विशेषताएँ एक-सी हैं। एक तो पंचायती राज्य की तीन सीढ़ियाँ हैं—ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर पर पंचायत समिति और जिला स्तर पर जिला-परिषद। दूसरा, पंचायती राज प्रणाली में स्थानीय लोगों को काम करने की आजादी है और देख-रेख ऊपर से होती है। तीसरा, सामुदायिक विकास कार्यक्रम की भाँति यह शासकीय ढाँचे का अंग नहीं है। पंचायती राज की संस्थाएँ निर्वाचित होती हैं और इसके कर्मचारी निर्वाचित जनप्रतिनिधियों के अधीन काम करते हैं। चतुर्थ, साधन जुटाने और जनसहयोग संगठित करने का भी इन संस्थाओं को पर्याप्त अधिकार है।

पंचायती राज की आवश्यकता तथा महत्त्व (Significance of Panchayati Raj)—पंचायतें बहुत पुराने जमाने में भी विद्यमान थीं मगर वर्तमान पंचायती संस्थाएँ इस माने में भी नयी हैं कि उनको काफी अधिकार, साधन और जिम्मेदारियाँ सौंपी गयी हैं। नाम पुराना है मगर संस्थाएँ नयी हैं। इनका महत्त्व और उपयोगिता निम्नलिखित बातों से स्पष्ट है :

(1) भारत में स्वस्थ प्रजातान्त्रिक परम्पराओं को स्थापित करने के लिए पंचायत व्यवस्था ठोस आधार प्रदान करती है। इसके माध्यम से शासन-सत्ता जनता के हाथ में चली जाती है। यह व्यवस्था ग्रामवासियों में प्रजातान्त्रिक संगठनों के प्रति रुचि स्थापित करती है।

(2) ये संस्थाएँ भारत का भावी नेतृत्व तैयार करती हैं, विद्यार्थियों तथा मन्त्रियों को प्राथमिक अनुभव एवं प्रशिक्षण प्रदान करती हैं जिससे वे ग्रामीण भारत की समस्याओं से अवगत होते हैं। इस प्रकार ग्रामों में उचित नेतृत्व का निर्माण करने एवं विकास कार्यों में जनता की रुचि बढ़ाने में पंचायतों का प्रभावी योगदान रहता है।

(3) पंचायती राज संस्थाएँ केन्द्रीय एवं राज्य सरकारों को स्थानीय समस्याओं के भार से हल्का करती हैं। उनके द्वारा ही शासकीय शक्तियों एवं कार्यों का विकेन्द्रीकरण किया जा सकता है। प्रजातान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की इस प्रक्रिया में शासकीय सत्ता गिनी-चुनी संस्थाओं में न रहकर गाँव की पंचायत के कार्यकर्ताओं के हाथों में पहुँच जाती है।

(4) पंचायतों के कार्यकर्ता और पदाधिकारी स्थानीय समाज और राजनीतिक व्यवस्था के बीच कड़ी हैं। इन स्थानीय पदाधिकारियों के बिना ऊपर से प्रारम्भ किये हुए राष्ट्र निर्माण के क्रियाकलापों का चलन मुश्किल हो जाता है। इन लोगों के सहयोग के बिना सरकारी अधिकारियों का काम भी मुश्किल हो जाता है।

(5) पंचायतें प्रजातन्त्र की प्रयोगशालाएँ हैं। ये नागरिकों को अपने राजनीतिक अधिकारों के प्रयोग की शिक्षा देती हैं। साथ ही उनमें नागरिक गुणों का विकास करने में मदद करती हैं।

(6) हमारी जनता इन संस्थाओं के माध्यम से शासन के बहुत करीब पहुँच जाती है। जनता और शासन के परस्पर एक-दूसरे की कठिनाइयाँ समझने की भावनाएँ पैदा होती हैं। इससे दोनों में परस्पर सहयोग बढ़ता है जो ग्रामीण उत्थान के लिए परम आवश्यक है।

क्षेत्र में, पंचायती का मूल उद्देश्य ग्रामीण विकास के प्रयासों और जनता के बीच तारतम्य स्थापित करना है। पंचवर्षीय योजनाओं और विकास के कार्यक्रमों को सुलझाने के लिए भी पंचायती को बहुत महत्त्व प्रदान किया गया है। वस्तुतः पंचायती राज्य की सफलता पर ही भारतीय प्रजातन्त्र का भविष्य निर्भर करता है।

पंचायती राज पर अमल (Implementation of Panchayati Raj)—भारतीय संघ के अधिकांश राज्यों ने पंचायती राज्य संस्थाओं के गठन के लिए अधिनियम पारित किये। राजस्थान सबसे पहला राज्य है जिसने अपने यहाँ पंचायती राज की स्थापना की। 2 सितम्बर, 1959 को राजस्थान विधानसभा ने पंचायत समिति व जिला परिषद् अधिनियम पास किया। इस योजना का उद्घाटन 2 अक्टूबर, 1959 को प्रधानमंत्री नेहरू द्वारा नागौर में किया गया। अब अधिकांश राज्यों में पंचायती राज की स्थापना हो चुकी है। इस समय देश में 2,19,694 पंचायतें, 3,539 पंचायत समितियाँ एवं 247 जिला परिषदें हैं।

‘वलवन्तराय मेहता समिति’ की सिफारिशों के अनुसार स्थानीय शासन की इस त्रिस्तरीय योजना में पंचायत समिति सबसे महत्त्वपूर्ण संस्था है। मुख्य विकास कार्य पंचायत समिति को ही सौंपे गये हैं और जिला परिषद् का कार्य तो पंचायत समितियों के कार्य संचालन की देखभाल एवं उनमें तालमेल स्थापित करना है। रिपोर्ट में प्रस्तावित इस रूपरेखा ने राज्यों में पंचायती राज की स्थापना करने के कार्य में अनेक राज्य सरकारों का मार्गदर्शन किया है। इस सम्बन्ध में महाराष्ट्र एवं गुजरात की पंचायती राज योजना कुछ भिन्न है। वहाँ पंचायती राज्य संस्थाओं में जिला परिषद् को सर्वाधिक शक्तियाँ दी गयी हैं और उसे अनेक क्षेत्रों में कुछ निष्पादक कार्य सौंपे गये हैं।

पंचायती राज संस्थाओं का संगठन (Organization)—पंचायती राज संस्थाओं का ढाँचा तीन स्तरों पर निर्मित है। ग्राम सभा और पंचायतें निम्नतम स्तर पर हैं और जिला परिषदें उच्चतम स्तर पर। इन दोनों स्तरों से मध्य में पंचायत समितियाँ हैं जिन्हें कुछ राज्यों में जनपद पंचायतें भी कहा गया है।

ग्राम सभा

गाँव के सभी वयस्क निवासियों को मिलाकर एक सभा बनायी जाती है जिसे ‘ग्राम सभा’ कहते हैं। आन्ध्र प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, तमिलनाडु, केरल और कर्नाटक को छोड़कर अन्य राज्यों में ग्राम सभा को कानूनी अस्तित्व प्रदान किया गया है। प्रत्येक पंचायत का यह दायित्व होता है कि वर्ष में कम-से-कम दो बार ग्राम सभा की बैठक बुलाये। ग्राम सभा की पहली बैठक में पंचायत के लोगों के समक्ष इस बात की व्याख्या करनी होती है कि वह कौन-कौन-सी योजना तथा कार्यक्रम अपने हाथ में ले रही है? ग्राम सभा की दूसरी बैठक में पंचायत द्वारा किये गये कार्यों की समीक्षा की जाती है और असफलता के कारण लोगों के समक्ष स्पष्ट करने होते हैं। उड़ीसा राज्य में ग्राम सभा पंचायत को विशेष कार्य सौंपे एवं ग्राम पंचायत के क्षेत्रों में योग्य व्यक्तियों और स्त्रियों पर श्रम कर का सुझाव देने का अधिकार दिया गया है। ग्राम सभा को पंचायती राज व्यवस्था की आधारशिला माना जाता है। यह पंचायत के कार्य संचालन पर गहरा असर डालती है। यदि ग्राम सभा सक्रिय एवं सजीव होती है तो पंचायत में अत्यन्त कुशलता के साथ कार्य करती है किन्तु व्यवहार में यह देखा गया है कि अधिकांश ग्राम-सभाएँ प्रभावशाली मन्त्रियों के रूप में कार्य नहीं कर रही हैं। ‘सादिक अली समिति’ का यह सुझाव था कि ग्राम सभा को कानूनी मान्यता प्रदान करनी चाहिए ताकि इसे अधिक प्रभावशाली बनाया जा सके।

पंचायत

संगठन—पंचायत, जो कि ग्राम सभा की कार्यकारी इकाई होती है, ग्राम सभा द्वारा चुनी जाती है। पंचायतों के चुनाव गुप्त मतदान द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर प्रत्येक तीसरे वर्ष किये जाते हैं। पंचायत के सदस्य 'पंच' कहलाते हैं और उनका चुनाव प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। प्रत्येक पंचायत में उनकी सख्या गाँव की जनसंख्या के अनुपात में 5 से 31 तक होती है। चुनावों की दृष्टि से सारे पंचायत क्षेत्रों को वार्डों में बाँट दिया जाता है और प्रत्येक वार्ड से एक पंच चुना जाता है। राजस्थान में सरपंच और चुने हुए पंचों के अतिरिक्त सन् 1964 से 2 महिलाओं, 1 अनुसूचित जाति के सदस्य और 1 अनुसूचित जन-जाति के सदस्य के सहयोजन की भी व्यवस्था की गयी है वशर्ते कि वे पंच के रूप में न चुने गये हों। विहार में विचित्र व्यवस्था है। ग्राम पंचायत के 9 सदस्यों में से 4 सदस्य और सरपंच प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित किये जाते हैं और शेष 4 सदस्यों को सरपंच मनोनीत करता है। कुछ राज्यों में महिलाओं के लिए भी पंचायत में स्थान सुरक्षित किये हैं।

पंचायत के सरपंच का चुनाव पंचायत के सम्पूर्ण निर्वाचक मण्डल द्वारा प्रत्यक्ष रूप से किया जाता है। सरपंच का चुनाव कहीं-कहीं पर पंचों द्वारा भी किया जाता है। सरपंच 'मुख्य निष्पादक' के रूप में कार्य करता है और पंचायत सचिव केवल दफ्तरी कार्य सम्पन्न करता है। सरपंच पंचायत की बैठक बुलाता है और उसकी अध्यक्षता करता है। यह उसका कर्तव्य है कि वह पंचायत का बजट तैयार करे, पंचायत की निधियों को सुरक्षित रखे तथा पंचायत के खातों व अभिलेखों को ठीक रखे। अपने निर्णय को अमली जामा पहनाने के लिए पंचायत की स्वयं अपनी प्रशासनिक मशीनरी होती है। सचिव तथा अन्य कर्मचारियों की नियुक्ति पंचायत द्वारा की जाती है और उनका वेतन आदि भी इसकी अपनी निधियों से ही दिया जाता है। डॉ. सी. पी. भाम्भरी के अनुसार, "पंचायतों को अपने लिए निधियाँ प्राप्त करने का अधिकार होता है, उन्हें खर्च करने की भी स्वाधीनता होती है और उनके पास अपने निर्णयों को कार्यान्वित करने की मशीनरी होती है। इस प्रकार पंचायत एक स्वशासित संस्था की सभी आवश्यकताओं एवं शक्तों को पूरा करती है।"¹

आय के स्रोत—पंचायतों की आय के मुख्य स्रोत ये हैं—सरकार से मिलने वाले अनुदान, भवनो व गाड़ियों आदि पर कर, पशुओं व वस्तुओं पर चुगी का यात्री कर, वाणिज्यिक फसलों पर कर, सरकार द्वारा अनुमोदित कोई भी राज्य कर, कर्ज, उपहार आदि। पंचायतों को दुकान कर, रेस्ट हाउस के प्रयोग पर फीस, पानी की दर आदि लगाने का भी अधिकार है। पंचायतों को भूमि, तालाब और बाजार से भी कुछ आय हो जाती है। कुछ विशेष प्रकार के कर लगाने के लिए पंचायतों को राज्य सरकार की अनुमति लेनी पड़ती है।

पंचायतों के दायित्व और कार्य—पंचायतों को वे ही कार्य और दायित्व सौंपे गये हैं जिनसे भारतीय लोकतन्त्र की नींव सुदृढ़ होती है। ग्राम विकास की जिम्मेदारी पंचायतों पर ही है। अतः ग्रामीण क्षेत्रों के विकास एवं कल्याण के समस्त कार्य पंचायतों ही करती हैं। पंचायतों के कुछ प्रमुख कार्य इस प्रकार हैं :

- (1) पीने के स्वच्छ पानी का प्रवन्ध करना।
- (2) सड़कों का निर्माण एवं मरम्मत करना।
- (3) सफाई और रोशनी का प्रवन्ध करना।
- (4) अस्पतालों का प्रवन्ध करना।

¹ भाम्भरी, चन्द्र प्रकाश • लोक प्रशासन, 1970, पृ. 291।

- (5) पशुओं की बीमारियों की रोकथाम और उनकी नस्ल में सुधार करना ।
- (6) मेलों, बाजारों तथा हाटों की व्यवस्था करना ।
- (7) पाठशालाओं का संचालन करना ।
- (8) लघु सिंचाई योजनाओं का क्रियान्वयन व देखभाल करना ।
- (9) गोबर की खाद बनाने और वितरण की व्यवस्था का प्रवन्ध करना ।
- (10) ग्रामीण कुटीर उद्योगों को प्रोत्साहित करना ।
- (11) स्थानीय झगड़ों एवं मतभेदों को हल करना ।
- (12) अल्प वचन के सन्देश को घर-घर पहुँचाना ।
- (13) अपने क्षेत्र के विकास हेतु नयी ग्राम-विकास योजना बनाना ।
- (14) स्थानीय नागरिकों के जान-माल की रक्षा का प्रवन्ध करना ।
- (15) ग्रामीणों के संयुक्त प्रयत्नों को संगठित करना और उन्हें श्रम का महत्त्व समझाना ।
- (16) जनता के मनोरंजन की व्यवस्था करना तथा अजायबघर, संग्रहालय आदि की स्थापना करना ।
- (17) भिखारियों, कोढ़ियों तथा अंगहीनों की मदद करना ।
- (18) सहकारी क्षेत्र को प्रोत्साहित करना और सहकारी समितियों का गठन करके आर्थिक दृष्टि से उपयोगी कार्यों को मूर्त रूप देना ।
- (19) सामूहिक ग्राम-क्षेत्र जैसे सार्वजनिक कुओं, तालाबों और धर्मजालाओं का निर्माण करना ।
- (20) वाचनालयों, अखाड़ों तथा खेल के मैदानों की व्यवस्था करना ।

इस प्रकार क्षेत्रीय विकास और उन्नति की सम्पूर्ण जिम्मेदारी पंचायतों के ऊपर आ जाती है । वस्तुतः भारत जैसे विशाल देश के विकास के लिए इस प्रकार की विकेंद्रित पद्धति अपनाना अत्यावश्यक है । वर्तमान में विभिन्न राज्यों में पंचायती राज संस्थाएँ इनमें से अनेक कार्यों का संचालन कर रही हैं । विगत कुछ वर्षों से ऐसा प्रतीत हो रहा है कि हमारी प्रजातान्त्रिक शासन प्रणाली लड़खड़ा रही है । देश का आम आदमी गरीबी, अभाव, मंहगाई और बेरोजगारी से ग्रस्त है । शासन की कार्यकुशलता में कमी आ रही है । भ्रष्टाचार बढ़ रहा है । चोर-बाजारी और मुनाफाखोरी के कारण आवश्यक वस्तुओं का सदैव अभाव महसूस हो रहा है । अनेक स्थानों पर कानून और व्यवस्था की स्थिति बेकाबू होती जा रही है । अकाल, सूखा और अतिवृष्टि के कारण देश के आर्थिक विकास का सम्पूर्ण नियोजन ही छिन्न-भिन्न हो गया है । इस हालत को कैसे सुधारा जाय ? ऐसे गम्भीर समय में पंचायती राज संस्थाएँ निश्चित रूप से महत्त्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह कर सकती हैं । उन्हें परम्परावादी दायित्वों के अतिरिक्त कतिपय विशिष्ट दायित्व भी सौंपे जाने चाहिए । देश की सामयिक परिस्थितियों के परिप्रेक्ष्य में पंचायतों को निम्नलिखित विशिष्ट दायित्व भी सौंपे जाने चाहिए :

- (i) वे अपराधों की रोकथाम तथा अपराधियों की खोज करने में पुलिस की सहायता करें ।
- (ii) पंचायतें ग्राम-सेवक, ग्राम-शिक्षक, चौकीदारी, पटवारी, बैल इत्यादि शासकीय कर्मचारियों के व्यवहार की जाँच कर सकती हैं और उसकी रिपोर्ट जिलाधीश को भेज सकती हैं । जिलाधीश का कर्तव्य है कि वह ऐसी रिपोर्ट पर जो कार्यवाही करे, उसकी सूचना लिखित रूप से ग्राम-पंचायतों को दे ।
- (iii) भ्रष्ट आचरण रखने वाले और घूस लेने वाले शासकीय कर्मचारियों के सम्बन्ध में जिलाधीश को पंचायत से अधिकृत रिपोर्ट माँगनी चाहिए और उस पर तत्काल कार्यवाही करनी चाहिए ।

(iv) पंचायतो को वितरण व्यवस्था पर निगरानी रखनी चाहिए और देखना चाहिए वेईमान व्यापारी चीजों के दाम न बढ़ायें। ज्योंही पता चले कि कोई समाज-विरोधी काम रहा है, शासन को उसकी सूचना दें।

(v) उपभोक्ता के हितों की देख-रेख के लिए पंचायतें ग्रामों में नागरिक समितियों गठन कर सकती हैं।

(vi) अकाल राहत-कार्यों तथा बाढ़-नियन्त्रण कार्यों में प्रायः खूब घोटाले हुए हैं। ऐ शासकीय कार्यों का संचालन पंचायतों की देखरेख में किया जाना चाहिए ताकि धन का संप्रयोग हो सके।

(vii) हरिजनों में आये-दिन अत्याचार होते हैं। अतः उनकी रक्षा का दायित्व पंचायतों पर डाला जाना चाहिए ताकि सबर्णों की मनोवृत्तियों को बदला जा सके।

(viii) पंचायती राज-व्यवस्था के अन्तर्गत यह बात पूर्ण रूप से स्वीकार करनी होगी कि योजनाओं का निर्माण निचले स्तर से होगा और उनका क्रियान्वयन का कार्य भी पंचायतों के सहायोग होगा।

पंचायत समिति या जनपद पंचायत

पंचायत समिति या जनपद पंचायत पंचायती राज-व्यवस्था का मध्यवर्ती स्तर है। मध्यवर्ती स्तर को आन्ध्र प्रदेश, बिहार, महाराष्ट्र, उड़ीसा और राजस्थान में 'पंचायत समिति' कहते हैं, उत्तर प्रदेश में 'क्षेत्र समिति', असम में 'आंचलिक पंचायत समिति'; पश्चिमी बंगाल में 'आंचलिक परिषद्', गुजरात में 'तालुका परिषद्', मध्य प्रदेश में 'जनपद पंचायत'; कर्नाटक में 'तालुका विकास परिषद्', और तमिलनाडु में 'पंचायत सभा परिषद्' कहते हैं। इनका कार्यकाल तीन से पाँच वर्ष तक है। मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश और तमिलनाडु में पाँच वर्ष, गुजरात, कर्नाटक और प. बंगाल में चार वर्ष और आन्ध्र प्रदेश, असम, बिहार, हरियाणा, पंजाब तथा राजस्थान आदि राज्यों में तीन वर्ष हैं। महाराष्ट्र में पंचायत समिति का कार्य बहुत ही सीमित है।

संगठन—पंचायत समिति की रचना के सम्बन्ध में सब राज्यों में एकरूपता देखने को नहीं मिलती। मोटे तौर पर कहा जा सकता है कि पंचायत समिति में पदेन, सहयोगी तथा सहायोगी सदस्य सम्मिलित होते हैं। समिति के क्षेत्र की पंचायतों के सरपंच पंचायत समिति के पदेन सदस्य होते हैं। समिति के क्षेत्र से राज्य-विधानमण्डल और सदन के लिए निर्वाचित सदस्य भी पंचायत समिति के सदस्य कहलाते हैं। किन्तु उन्हें मतदान का अधिकार नहीं होता और इसलिए सहयोगी सदस्य कहलाते हैं। इसके अतिरिक्त सभी राज्यों में निर्वाचित सहायोगी सदस्य तथा अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के सदस्यों को सहयोजित करने का भी प्रावधान है। अनेक राज्यों में पंचायत समिति के क्षेत्र में कार्य करने वाली सहायोगी समितियों को तथा लोक-प्रशासन, सार्वजनिक जीवन तथा ग्रामीण विकास का अनुभव रखने वाले व्यक्तियों को भी प्रतिनिधित्व दिया गया है। कई राज्यों में पदेन सदस्यों को शामिल करने की व्यवस्था नहीं है। उदाहरण के लिए, मध्य प्रदेश, हरियाणा तथा पंजाब में पंचायतों के पंचों द्वारा निर्वाचन के आधार पर स्थानों की पूर्ति की जाती है। कर्नाटक में तालुका विकास परिषद् के सदस्य तालुके के निर्वाचक-मण्डल द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं। इस हेतु तालुको को प्रादेशिक निर्वाचन-क्षेत्रों में विभक्त कर दिया जाता है और हर निर्वाचन-क्षेत्र दो या तीन सदस्यों को चुनता है।

अध्यक्ष का चुनाव—आन्ध्र प्रदेश, असम, गुजरात, मध्य प्रदेश, कर्नाटक तथा प. बंगाल पंचायत समिति के मुखिया को 'अध्यक्ष' कहा जाता है। तमिलनाडु, महाराष्ट्र, उड़ीसा तथा पंजाब में 'सभापति' या 'चेयरमैन' कहते हैं। उत्तर प्रदेश तथा बिहार में 'प्रमुख' और राजस्थान

मे 'प्रधान' कहा जाता है। वह राजस्थान को छोड़कर अन्य सभी राज्यों में पंचायत समिति के सदस्यों द्वारा चुना जाता है। राजस्थान में पंचायत समिति का 'प्रधान' एक निर्वाचक-मण्डल द्वारा चुना जाता है। उस निर्वाचन-मण्डल में पंचायत समिति के सब सदस्य तथा उस क्षेत्र के सब ग्राम और नगर पंचायतों के पंच सम्मिलित होते हैं। उसे पंचायत समिति विशिष्ट बहुमत से पारित अविश्वास के प्रस्ताव द्वारा हटा सकती है। प्रो. श्रीराम माहेश्वरी के अनुसार, "पंचायत समिति के सदस्यों द्वारा अध्यक्ष या प्रधान का चुनाव इसलिए किया जाता है कि सदस्यों तथा अध्यक्ष के बीच सामंजस्यपूर्ण सम्बन्ध स्थापित हो सके और समिति का काम सरलता से चल सके।"¹ फिर भी राजस्थान के 1965 के पंचायती राज चुनाव आयोग ने अप्रत्यक्ष निर्वाचन की इस प्रथा को समाप्त करने का सुझाव दिया था। निर्वाचक-मण्डल के लघु होने के कारण भ्रष्टाचार फैलने का अधिक अवसर रहता है।

पंचायत समिति के अध्यक्ष का पद अत्यन्त महत्वपूर्ण है। अध्यक्ष समिति की बैठक बुलाता है तथा उसका सभापतित्व करता है। वह खण्ड विकास अधिकारी पर प्रशासनिक नियन्त्रण रखता है। वह कर्मचारी वर्ग के किसी ऐसे सदस्य को जिसका अधिकार-क्षेत्र सम्पूर्ण खण्ड से कम हो निलम्बित या अपदस्थ कर सकता है। वह खण्ड विकास अधिकारी की चरित्र-पत्रिका लिखता है।

मुख्य निष्पादक—पंचायत समिति का मुख्य निष्पादक खण्ड विकास अधिकारी होता है। विकास अधिकारी की सहायता विस्तार अधिकारियों द्वारा की जाती है। विकास अधिकारी पंचायत समिति के कर्मचारियों की टीम का कप्तान होता है। वह विभिन्न विस्तार कर्मचारियों की क्रियाओं में समन्वय स्थापित करता है। उनकी कठिनाइयों को दूर करता है, उनके मतभेदों को समाप्त करता है और समिति के सम्पूर्ण स्टॉक पर प्रशासकीय नियन्त्रण रखता है।

पंचायत समिति के कार्य—भारत के अधिकांश राज्यों में पंचायत समिति पंचायती राज व्यवस्था की धुरी है। महाराष्ट्र और गुजरात को छोड़कर अन्य सभी राज्यों में वह मुख्य कर्मचारी निकाय है जिसे सामुदायिक विकास कार्यक्रमों को कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व सौंपा गया है। पंचायत समिति के कार्यों को मोटे तौर पर दो वर्गों में विभक्त किया जा सकता है—प्रथम नागरिक सुविधाएँ प्रदान करना तथा द्वितीय, विकास कार्यों को पूरा करना।

नागरिक सुविधाओं को पूरा करने के लिए पंचायत समिति निम्नलिखित कार्य करती है :

- (1) समिति के क्षेत्र में सड़कों का निर्माण तथा रख-रखाव।
- (2) पीने के पानी की व्यवस्था।
- (3) नालियों तथा कुण्डों का निर्माण।
- (4) प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों तथा प्रसूति-केन्द्रों की स्थापना।
- (5) चिकित्सकीय तथा स्वास्थ्य सेवाओं की व्यवस्था।

¹ "किन्तु इस प्रथा ने अत्यन्त भ्रष्ट तथा कुत्सित तरीकों को भी जन्म दिया है। 1965 के पंचायती राज चुनाव आयोग ने इन तरीकों का विशेष रूप से उल्लेख किया था। हमें यह जानकर बड़ा दुःख हुआ कि इस चुनाव ने भ्रष्टाचार के ऐसे निष्कण्ठतम रूप को जन्म दिया है जिसकी हम कल्पना भी नहीं कर सकते। कुछ चुनावों में खुले रूप से भारी घूस दी गयी, कहीं-कहीं समिति के प्रत्येक सदस्य को हजारों रुपये तक दिये गये, सदस्यों का अपहरण किया गया और उन्हें विशिष्ट स्थानों में बन्द करके रखा गया और उन्हें लम्बी यात्राओं पर भेज दिया गया तथा उन पर अनुचित दवाव और प्रभाव डाला गया।"—श्रीराम माहेश्वरी, 'भारत में जनपद पंचायत : एक तुलनात्मक अध्ययन', समाज सेवा, जनवरी 1975, पृ. 7।

(6) प्राथमिक तथा बुनियादी पाठशालाओं की व्यवस्था, प्रौढ-शिक्षा केन्द्रों तथा वयस्क साक्षरता केन्द्रों की स्थापना।

(7) गाँव की उन सड़कों के निर्माण आदि में सहायता देना जो गाँवों को बड़ी सड़कों से जोड़ती हैं।

(8) पुस्तकालय की स्थापना करना तथा उनको लोकप्रिय बनाना।

(9) युवक संघों, महिला मण्डलों तथा किसान गोष्ठियों की स्थापना।

(10) शारीरिक तथा सांस्कृतिक कार्य-कलाप को प्रोत्साहन देना।

विकास कार्यक्रम को पूरा करने के लिए समितियों के कुछ प्रमुख कार्य इस प्रकार हैं :

(1) सामुदायिक विकास के अन्तर्गत आने वाले सभी कार्यक्रमों का क्रियान्वयन।

(2) उन्नत बीजों की उपलब्धि तथा वितरण।

(3) उन्नत खाद तथा उर्वरकों को उपलब्ध करना, उनका वितरण करना तथा उन्हें लोकप्रिय बनाना।

(4) भूमि को कृषि के योग्य बनाना तथा भूमि का संरक्षण करना।

(5) कृषि के लिए ऋण की व्यवस्था करना।

(6) सिंचाई की सुविधाएँ उपलब्ध करना और उसके लिए कुओं का जीर्णोद्धार करना, नये कुएँ खुदवाना, तालाबों की मरम्मत करना, सिंचाई के लघु साधनों का रख-रखाव करना आदि।

(7) वृक्षारोपण तथा गाँवों के वनों का विकास करना।

(8) पशुओं, भेड़ों तथा कुक्कुटों की नवीन नस्लों का प्रचलन करना।

(9) पशुओं के रोगों की रोकथाम तथा उपचार करना।

(10) दुग्ध-व्यवसाय तथा दूध की व्यवस्था करना।

(11) विभिन्न क्षेत्रों में सहकारी समितियों की स्थापना करना।

(12) कुटीर, ग्रामीण तथा लघु उद्योगों का विकास करना।

(13) उत्पादन तथा प्रशिक्षण केन्द्रों की स्थापना करना।

(14) अनुसूचित जातियों एवं पिछड़े वर्गों के लाभ के लिए सरकार द्वारा सहायता प्राप्त छात्रावासों का प्रबन्ध करना।

समिति की आय के साधन—पंचायत समिति की आय के मुख्य स्रोत हैं—राज्य सरकार द्वारा दिये जाने वाले अनुदान, भू-राजस्व का हिस्सा, करो व शुल्कों की प्राप्तियाँ, कर्ज, अगदान, कार्यक्रमों के लिए अनुदान तथा राज्य सरकार के हस्तान्तरण आदि। पंचायत समिति का वजट अनुमोदन के लिए जिला-परिषद को भेजा जाता है, परन्तु पंचायत समिति के लिए आवश्यक नहीं है कि वह जिला-परिषद द्वारा सुझाये गये परिवर्तनों को स्वीकार करे ही। पंचायत समिति को इस बात की पूर्ण स्वाधीनता होती है कि वह राज्य योजना के ढाँचे के अन्तर्गत अपने वजटों का निर्माण करे और विकास की अपनी वार्षिक योजनाएँ तैयार करे।

निष्कर्षतः पंचायत समिति का आधार ग्राम पंचायत है। समिति का कार्यक्षेत्र ग्राम पंचायतों के ताने-बाने से बना है। अतः बिना ग्राम पंचायतों के सहयोग के पंचायत समिति का कार्य सम्भव नहीं है। इसके लिए पंचायत समिति तथा उनके क्षेत्र में आने वाली ग्राम पंचायतों में ताल-मेल होना आवश्यक है। समितियों को अपने दायित्व के निर्वाह हेतु अपने आय के क्षेत्रों को दोहना होगा ताकि सँपे गये कार्यों को पूर्ण कर वे ग्राम-विकास की दिशा में सत्ता विकेन्द्रीकरण का सही उदाहरण प्रस्तुत कर सकें।

जिला-परिषद्

प्रत्येक राज्य में हर जिले में एक जिला-परिषद् होती है। राजस्थान, उत्तर प्रदेश, उड़ीसा, बिहार एवं महाराष्ट्र में 'जिला-परिषद्' और असम में इसे 'महाकोमा परिषद्' कहा जाता है। गुजरात एवं मध्य प्रदेश में 'जिला-पंचायत' तथा तमिलनाडु एवं कर्नाटक में इसे 'जिला विकास परिषद्' कहा जाता है। राजस्थान में इसकी सदस्यता निम्न प्रकार होती है—(क) पदेन सदस्य—(i) जिले की सभी पंचायत समितियों के प्रधान, (ii) जिले के निर्वाचित विधानसभा सदस्य, (iii) जिले से निर्वाचित लोकसभा तथा राज्यसभा सदस्य, (iv) जिला विकास अधिकारी, जिसे मत देने का अधिकार नहीं होता। (ख) सहयोजित सदस्य—(i) दो महिलाएँ, (ii) अनुसूचित जाति का एक व्यक्ति, (iii) अनुसूचित जनजाति का एक व्यक्ति। (ग) सह-सदस्य—(i) केन्द्रीय सहकारी बैंक का चेयरमैन, (ii) जिला-सहकारी सघ का चेयरमैन। गुजरात, पंजाब एवं उत्तर प्रदेश में पंचायत समिति अपने प्रधान के अलावा जिला-परिषद् के लिए एक-एक प्रतिनिधि निर्वाचित करती है।

जिला-परिषदों का गठन मूलतः निम्नस्तरीय पंचायतो पर नियन्त्रण रखने तथा उनके कार्यों में समन्वय करने के लिए ही किया जाता है। वस्तुतः ये राज्य सरकार और निम्न स्तरीय पंचायतो के मध्य एक कड़ी के रूप में भी कार्य करती है। महाराष्ट्र की जिला-परिषदें, पंचायती राज्य सस्थाओं में सबसे अधिक शक्तिशाली हैं। तमिलनाडु और कर्नाटक में जिला-परिषद समन्वयकारी सस्था हैं। राजस्थान में जिला-परिषद का अध्यक्ष 'प्रमुख' कहलाता है। उसका निर्वाचन एक निर्वाचन-मण्डल द्वारा होता है जिसमें (क) जिला-परिषद के पदेन तथा सहयोजित सदस्य (जिला विकास अधिकारी निर्वाचक मण्डल का सदस्य नहीं होता), तथा (ख) जिले की सभी पंचायत समितियों के पदेन तथा सहयोजित सदस्य (किन्तु एस. डी. ओ. निर्वाचक मण्डल का सदस्य नहीं होता) भाग लेते हैं।

जिला-परिषद के कार्य—प्रो सी. पी. भाम्बरी के अनुसार, "जिला परिषद को कोई निष्पादक कार्य नहीं सौंपे गये हैं। यह तो एक समन्वय एवं पर्यवेक्षण करने वाला निकाय है। यह एक ओर तो राज्य सरकार और दूसरी ओर पंचायतो एवं पंचायती समितियों के बीच सम्पर्क स्थापित करती है। परिषद पंचायत समिति की क्रियाओं का पर्यवेक्षण करती है एवं उनमें तालमेल स्थापित करती है।"¹ साधारणतया जिला-परिषदें निम्नलिखित कार्यों का सम्पादन करती हैं :

- (1) यह जिले की पंचायत समितियों के वजट का इस कार्य के लिए बनाये गये नियमों के अनुसार निरीक्षण कर सकती है।
- (2) राज्य सरकार द्वारा जिलों को दिये गये तत्कालीन अनुदान को पंचायत समिति में वितरित करना।
- (3) पंचायत समिति द्वारा तैयार की गयी योजनाओं में समन्वय करना।
- (4) राज्य सरकार को पंचायतो के कार्यों की सूचना देना तथा आवश्यक निर्देश प्राप्त करना।
- (5) पंचायत एवं पंचायत समितियों के कार्यों में समन्वय करना।
- (6) जिले से पंचायतो और पंचायत समितियों के सभी सरपंचों, प्रधानों व अन्य सदस्यों की गोष्ठियाँ आयोजित करना।
- (7) राज्य सरकार द्वारा जिला-परिषद को विशेष रूप से निर्दिष्ट की गयी किसी वैधानिक

¹ सी. पी. भाम्बरी . लोक प्रशासन, पृ 295।

अथवा कार्य निष्पादन सम्बन्धी आज्ञा को कार्यान्वित करने सम्बन्धी मामलों में राज्य सरकार को सलाह देना ।

(8) जिले से सम्बन्धित कृषि व उत्पादन कार्यक्रमों को योजनावद्ध ढंग से पूरे करना ।

जिला-परिषद की आय के साधन—जिला-परिषदों के कार्य या तो नियन्त्रण सम्बन्धी हैं या समन्वय मूलक या परामर्शमूलक । उसके अपने विकास कार्य नहीं हैं, इस कारण इनकी आय के सम्बन्ध में विशिष्ट व्यवस्था नहीं की गयी है । इनकी आय के मुख्य स्रोत राज्य सरकार से प्राप्त होने वाली धनराशियाँ तथा पंचायत समितियों से प्राप्त होने वाले दान या अशदान आदि हैं । इन्हे कोई भी करो का क्षेत्र नहीं सौंपा गया है और इन्हे अपना वजट अनुमोदन के लिए सरकार के समक्ष प्रस्तुत करना होता है ।

पंचायती राज संस्थाओं के चुनावों में मतदाताओं का दृष्टिकोण

(PANCHAYATI RAJ INSTITUTIONS AND VOTING BEHAVIOUR)

पंचायती राज संस्थाओं को देश में प्रजातन्त्र की प्रयोगशालाओं के रूप में स्थापित किया गया है । ये प्रजातन्त्र की प्रथम पाठशालाएँ हैं । इनके माध्यम से नागरिकों को शासन कार्यों की जानकारी प्राप्त होती है । जिस देश के नागरिक शासन में हाथ बँटाते हैं उनमें राजनीतिक जागरूकता का उदय होता है । इस तरह पंचायती द्वारा प्रजातन्त्र वास्तविक और व्यावहारिक रूप ग्रहण कर लेता है । पंचायतें प्रत्येक व्यक्ति के घर के दरवाजे पर प्रजातन्त्र को लाकर खड़ा कर देती हैं । भारत में पंचायती राज की बुनियाद निर्वाचन-व्यवस्था और वयस्क मताधिकार जैसे प्रजातान्त्रिक आधार स्तम्भों पर ही रखी गयी है । पंचायती राज के संचालन का आधार विभिन्न स्तरों पर सस्यानात्मक चुनावों को ही बनाया गया है, ताकि—(i) ग्रामवासियों में स्थानीय समस्याओं के प्रति रुचि बढ़े, (ii) लोगों में राजनीतिक-नागरिक जागरूकता बढ़े, (iii) वोट देने के अधिकार के उचित प्रयोग की क्षमता का विकास हो, (iv) मताधिकार के प्रयोग का प्रारम्भिक प्रशिक्षण दिया जा सके, तथा (v) मतदाताओं की उदासीनता दूर करना क्योंकि चुनाव ही हमारे स्वराज्य की नींव है ।

देश के अधिकांश भागों में पंचायती राज का यह परीक्षण-कष्ट की चाल से ही चलता रहा है क्योंकि ग्रामीण मतदाताओं का दृष्टिकोण सकुचित एवं रूढ़िवादी रहा है । गाँव के लोगों ने पंचायती संस्थाओं के चुनावों में 'पंच परमेश्वर' की पवित्र भावना को भुला दिया है, जिससे पंचायती संस्थाओं का धरातल ही डगमगाने लगा है । देश के विभिन्न स्थानों पर हुए पंचायती राज संस्थाओं के चुनावों का विश्लेषण करें तो यह सहज में प्रकट हो जायेगा कि ग्रामीण जनता किस तरह मताधिकार का प्रयोग करती है—(i) पंचायती के चुनावों में मतदाता योग्यतम कार्यकर्ताओं को चुनने के बजाय जाति और धर्म के आधार पर मतदान करते हैं । (ii) पंचायती के चुनावों में अधिकांश मतदाता रुचि नहीं लेते और मतदान-केन्द्रों तक पहुँचने की तकलीफ भी नहीं करते । (iii) कई बार उम्मीदवार मतदाताओं को धूस देकर मत खरीदते हैं । (iv) ग्रामीण मतदाता राजनीतिक गुटबन्दी के आधार पर मतदान करते हैं, जिससे प्रत्येक गाँव की जनता दो गुटों में विभाजित हो जाती है और ग्रामीण एकता को प्रबल आघात पहुँचता है ।¹

मतदाता की हैसियत से नागरिक के प्रमुख कर्तव्य हैं—वोट देना, ईमानदारी से वोट देना और समझदारी से वोट देना । गांधीवादी दार्शनिक काका कालेलकर का आग्रह है कि 'ग्रामीण मतदाताओं को चाहिए कि पंचायती राज संस्थाओं में अपने प्रतिनिधियों को उसी दृष्टि से चुनें

¹ फडिया, बाबूलाल 'पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव में मतदाताओं का दृष्टिकोण', समाज सेवा, अप्रैल 1957, पृ. 6-7 ।

जिस दृष्टि से हम मरीज के लिए डॉक्टर चुनते हैं। वोट देने वालों को दो बातें देखनी चाहिए— प्रथम, कि व्यक्तियों द्वारा गाँवों का हित हो सकता है और द्वितीय, उन उम्मीदवारों का चरित्र ठीक है या नहीं।” पं. नेहरू के शब्दों में, “मैं पंचायती राज के प्रति पूर्णतः आशान्वित हूँ। पंचायती राज संस्थाओं की सफलता की कुंजी गाँवों के हजारों-लाखों मतदाता ही हैं। वस आवश्यकता है उनकी मनोवृत्तियों को सुधारने की।”

पंचायती राज की उपलब्धियाँ एवं समस्याएँ

(ACHIEVEMENTS AND PROBLEMS)

हमारे देश में पंचायती राज की शुरुआत को एक ऐतिहासिक घटना कहा गया है। पंचायती राज संस्थाओं से अधिक प्रशंसा बहुत ही कम संस्थाओं को प्राप्त हुई है। पं. नेहरू ने स्वयं कहा था कि “मैं पंचायती राज के प्रति पूर्णतः आशान्वित हूँ। मैं महसूस करता हूँ कि भारत के सन्दर्भ में यह बहुत-कुछ मौलिक एवं क्रान्तिकारी है।” प्रो. रजनी कोठारी के अनुसार, “इन संस्थाओं ने नये स्थानीय नेताओं को जन्म दिया है जो आगे चलकर राज्य और केन्द्रीय सभाओं के निर्वाचित प्रतिनिधियों से अधिक शक्तिशाली हो सकते हैं। कांग्रेस और अन्य दलों के राजनीतिज्ञ इन संस्थाओं को समझने लगे हैं। अब वे राज्य-विधानमण्डल के बजाय पंचायत समिति और जिला-परिषदों को तरजीह देने लगे हैं।¹ वस्तुतः इन संस्थाओं ने देश के राजनीतिक, आधुनिकीकरण और समाजीकरण में महत्त्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह किया है तथा हमारी राजनीतिक व्यवस्था में जन-हिस्सेदारी में वृद्धि करके गाँवों में जागरूकता उत्पन्न कर दी है।²

फिर भी यह तो कहना ही पड़ेगा कि पिछले 30 वर्षों का अनुभव विशेष उत्साहवर्द्धक नहीं रहा। ये संस्थाएँ ग्रामीण जनता में नयी आशा और विश्वास पैदा करने में अमफल रही हैं। वस्तुतः जब तक ग्रामीणों में चेतना नहीं आती तब तक ये संस्थाएँ सफल नहीं हो सकती। किन्तु इसका यह तात्पर्य कदापि नहीं कि पंचायती राज व्यवस्था असफल हो गयी है। कुछ राज्यों में तथा कुछ विशिष्ट क्षेत्रों में इन संस्थाओं ने सराहनीय कार्य किया है। यह कार्य मुख्यतः नागरिक सुविधाओं के ही सम्बन्ध में हुआ है। पंचायती राज संस्थाओं के समक्ष कुछ नयी समस्याएँ उत्पन्न हो गयी हैं; कुछ पहले ही थी, जिनका निराकरण करना आवश्यक है, ये समस्याएँ हैं :

1. सत्ता के विकेन्द्रीकरण की समस्या—लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की सफलता की पहली शर्त सत्ता का स्थानीय संस्थाओं को हस्तान्तरण करना है; पंचायती राज संस्थाओं को स्वायत्त शासन की शक्तिशाली इकाइयाँ बनाना था। यह तभी सम्भव है जब प्रेरणा नीचे के स्तरों से शुरू हो और उच्च स्तर केवल मार्ग निर्देशन करे। राज्य सरकारें इन संस्थाओं को अपने आदेशों का पालन करने वाला एजेंट मात्र न समझें, इसके लिए नौकरशाही की मनोवृत्ति में परिवर्तन की आवश्यकता है।

2. अशिक्षा एवं निर्धनता की समस्या—अशिक्षा और ग्रामीणों की निर्धनता की विकट समस्या है। इसके कारण ग्रामीण नेतृत्व का विकास नहीं हो रहा है और वे अपने संकीर्ण दायरों से ऊपर नहीं उठ पाते हैं। किन्तु वर्तमान में शिक्षा की दिशा में शासन द्वारा किये गये कार्यों से हमारे उत्साह में वृद्धि हो रही है।

3. दलगत राजनीति—पंचायती राज की सफलता के मार्ग में सबसे बड़ी बाधा दलगत

1 Kothari Rajni - *Politics in India*, p. 137.

2 Iqbal Narain has reported two major findings about Panchayati Raj in Rajasthan. They are as under, (a) Rural Comm. themselves Politicised, and (b) Some newer nexus of local and d power structure has emerged.—*The Indian Journal of Political Science*, 1972, p. 100.

राजनीति है। पंचायतें राजनीति का अखाड़ा बनती जा रही हैं। पंचायतों में छोटी-छोटी बातों को लेकर झगड़े हुआ करते हैं, दलबन्दी होती है और बहुत-सा समय लड़ने-झगड़ने में निकल जाता है। यदि हमारे राजनीतिक दल पंचायतों के चुनावों में हस्तक्षेप करना बन्द कर दें तो पंचायतों को गन्दी राजनीति के दलदल से निकाला जा सकता है।

4 धन की समस्या—धन की समस्या पंचायती राज संस्थाओं के मामले शुरू से ही रही है। इन संस्थाओं को स्वतन्त्र आर्थिक स्रोत या तो दिये ही नहीं गये या फिर जो भी दिये गये वे अर्थशून्य हैं। परिणामतः शासकीय अनुदानों पर ही जीवित रहना पड़ता है। अतः आय के पर्याप्त एवं स्वतन्त्र स्रोत पंचायती संस्थाओं को दिये जाने चाहिए ताकि उनकी आर्थिक स्थिति सुदृढ़ बन सके।

इनके अतिरिक्त और भी कई समस्याएँ हैं, राजनीतिक जागरूकता की कमी, विकास-कार्यों की उपेक्षा, शासकीय अधिकारियों एवं निर्वाचित प्रतिनिधियों में सहयोग का अभाव आदि।¹ इसके अतिरिक्त सभी राज्यों में राज्य के विधानमण्डल और संसद-सदस्यों को पंचायती राज संस्थाओं से सम्बद्ध करने का प्रयत्न किया गया है। विधान-मण्डल तथा संसद के सदस्यों की स्थिति इतनी उच्च होती है कि वे पंचायती राज संस्थाओं पर अपना आधिपत्य स्थापित कर लेते हैं और इस प्रकार अन्य सदस्यों के अभिक्रम को कुचल देते हैं तथा पंचायती राज संस्थाओं के कल्याणकारी विकास में बाधा डालते हैं। विधान-मण्डल तथा संसद के सदस्यों के पास विधायी तथा राजनीतिक काम बहुत अधिक रहता है। इसलिए उनके पास इतना समय नहीं होता कि वे अपने विधायी कार्यों के अतिरिक्त पंचायती राज की समस्याओं की ओर पर्याप्त ध्यान दे सकें। अतः उच्चस्तरीय राजनीतिज्ञों का ग्रामीण स्थानीय शासन से सक्रिय रूप में सम्बन्ध होना पंचायती संस्थाओं के हित में नहीं है। इन सभी समस्याओं का परिणाम यह हुआ कि पंचायती राज अपने लक्ष्यों को प्राप्त नहीं कर सका।

पंचायती राज की सफलता के लिए सुझाव—भारत के लिए गाँव आर्थिक समृद्धि का प्रतीक है और गाँवों का सर्वांगीण विकास पंचायतों की सफलता के द्वारा ही सम्भव है। पंचायतों की सफलता के लिए निम्नांकित सुझाव दिये जा सकते हैं :

प्रथम, पंचायती राज संस्थाओं में व्याप्त गुटबन्दी को समाप्त करना होगा,

द्वितीय, पंचायतों के चुनावों में मतदान को अनिवार्य करना होगा और जो मतदाता चुनाव में भाग न ले उस पर कुछ दण्ड लगाया जाये, जो पचास रुपयों से अधिक न हो;

तृतीय, पंचायतों की वित्तीय हालत सुधारनी होगी;

चतुर्थ, अधिकारियों को पंचायतों के मित्र, दार्शनिक और पथ-प्रदर्शक रूप में कार्य करना चाहिए,

पंचम, पंचायतों के निर्वाचित प्रतिनिधियों को प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए और अन्त में, पंचायतों पर विश्वास करना होगा, वे गलतियाँ करेंगी और हमारा दृष्टिकोण उनके प्रति उदार ही अपेक्षित है।

¹ पर्यवेक्षण, नियन्त्रण, समन्वय, प्रशासनिक सुधार आदि सभी प्रशासनिक समस्याओं में से अधिकारियों और गैर-अधिकारियों के परस्पर सम्बन्धों की समस्या सबसे बड़ी है। इस पद्धति के बुनियादी कामकाज के सन्तोषजनक कार्यान्वयन के लिए दोनों कार्यकर्त्ताओं के बीच अच्छे सम्बन्ध होना बहुत महत्वपूर्ण है। एस. एन. पुराणिक, 'पंचायती राज सन्दर्भ में प्रशासन तथा राजनीति', लोक प्रशासन, जनवरी-मार्च, 1975, पृ. 90-98।

पंचायती राज की राजनीति (POLITICS OF PANCHAYATI RAJ)

भारत में पंचायती राज संस्थाओं का राजनीतिक दृष्टि से महत्त्व बढ़ता जा रहा है। राजनीतिक दल पंचायती के चुनावों में सक्रिय भूमिका अदा करने लगे हैं। पंचायती को राष्ट्रीय और राज्य स्तर की राजनीति का आधार माना जाने लगा है। राजनीतिक दल और उनके नेता यह महसूस करने लगे हैं कि लोकसभा और विधानसभा निर्वाचनों में सफलता प्राप्त करने के लिए पंचायती, पंचायत समितियों और जिला परिषदों पर कब्जा किया जाना अपरिहार्य है। सरपंचों, प्रधानों और जिला प्रमुखों के रूप में ग्रामीण नेतृत्व विकसित हो रहा है। आने वाले वर्षों में भारतीय राजनीति की कुंजी उसी दल के हाथों में होगी जिसे ग्रामीण नेतृत्व विकसित करने में सफलता मिलेगी। केरल और पश्चिमी बंगाल में मार्क्सवादी-साम्यवादी दल ने पंचायती संस्थाओं पर कब्जा करके राज्य राजनीति में अपनी गहरी जड़ें जमा ली हैं। आज वस्तुतः विधायक और संसद सदस्यों की अपेक्षा नीचे के स्तर पर 'सरपंच', 'प्रधान' और 'जिला प्रमुख' अधिक प्रभावक भूमिका अदा कर रहे हैं।

पंचायती राज के माध्यम से भारत में स्थानीय शासन की एक नयी और सजीव प्रणाली की नींव पड़ चुकी है। इसके रोचक राजनीतिक परिणामों पर आगे विचार किया जायेगा :

प्रथम, जिला प्रशासन और सामुदायिक विकास दोनों विभागों के कर्मचारियों को पहली बार पर्याप्त शक्तिसम्पन्न और राजनीतिक समर्थन द्वारा प्रतिरक्षित जनप्रिय संस्थाओं के एक मुसंगठित जाल (network) का सामना करना पड़ रहा है।

द्वितीय, पंचायत राज प्रणाली का तात्कालिक प्रभाव यह था कि ग्रामीण क्षेत्रों में अन्य पार्टियों की तुलना में कांग्रेस की ताकत पहले से भी ज्यादा हो गयी। कांग्रेस का संगठन अन्य पार्टियों के संगठनों से बड़ा था और इन विभिन्न नयी संस्थाओं के साथ तालमेल बैठाने में अक्षम था। ग्रामीण समाज के प्रभावशाली वर्गों का इसे पहले से ही समर्थन मिल रहा था और सबसे बड़ी बात यह थी कि मुत्ताब्द पार्षदों के रूप में यह (कांग्रेस) लोगों को बहुत कुछ दे सकती थी। कांग्रेस सरकार और स्थानीय संस्थाओं के बीच अधिकाधिक तादात्म्य का अर्थ अनिवार्यतः यह नहीं था कि 'कांग्रेस के उम्मीदवार' चुनावों में विजयी होंगे, बल्कि यह था कि चुनावों में विजयी होने वाले उम्मीदवार—यदि वे पहले से ही कांग्रेसी उम्मीदवार नहीं थे—तो कांग्रेस में शामिल हो जायेंगे। कांग्रेस के पराभव से अब यह रास्ता विरोधी पार्टियों के लिए अपेक्षाकृत अधिक कारगर तरीके से खुल गया। राजनीतिक अस्थिरता वाले राज्यों में इसका यह भी प्रभाव पड़ा कि गांवों के नेताओं के साथ जोड़-तोड़ बैठाने का काम पहले की अपेक्षा अधिक जटिल हो गया।

तृतीय, कांग्रेस के आन्तरिक जीवन पर भी पंचायत राज के असर पड़े। एक ओर इन नयी संस्थाओं ने पार्टी के उत्साही कार्यकर्ताओं के लिए सरकारी सत्ता का एक गलत कोण दिखाया। यदि उन्हें समाज कल्याण कार्यकर्ता बने रहकर ही मन्तोप न हो, तो वे दल संगठन में कांग्रेस से जिला कांग्रेस कमेटी के स्तर पर सत्ता संघर्ष की होड़ में शामिल हो गये हैं। दूसरी ओर संस्थाओं के खुल जाने से पार्टी के कुछ अमनुष्ट कार्यकर्ताओं को जगह मिल गयी और उन्हें जिला पार्टी में ऊपर जाने के लिए ट्रेनिंग तथा प्रशिक्षण की सुविधाएँ उपलब्ध हो गयीं। इनसे जिला कांग्रेस का अवसर यह हो कि कांग्रेस संगठन में नवयुवकों को आकृष्ट करने की समस्या को हल करने में सहायता मिलेगी। सरकार की इन नयी स्तरों की संस्थाओं ने ग्रामीण क्षेत्रों में नए नए कार्यकर्ता और आकांक्षालों वाले नये लोगों को दृष्टि निकाला। दूसरी ओर निचले स्तर के कार्यकर्ताओं से नयी समस्याएँ सामने आयीं और नये किसम के नए मुद्दे उभरे, वह पार्टी में ऊपर के स्तरों तक पहुँचने

चतुर्थ, पंचायती राज का दीर्घकालीन प्रभाव यह हुआ कि ग्रामीण राजनीति में गतिशीलता और होड़ बढ़ गयी। हालांकि आरम्भ में कांग्रेस को इसका लाभ मिला, किन्तु फिर भी कांग्रेस गाँव की सत्ता के उस ढाँचे को निर्बल बनने तथा टूटने से रोक नहीं पायी, जो अभी तक पूरी तरह से गठ्ठा हुआ था। यह आशा करना बहुत बड़ी बात थी कि गाँवों के सभी मरपच जिनमें बहुत से पहली बार कांग्रेस की ओर से चुने गये थे, जिन पदों पर चुने गये थे उनके प्रचुर अधिकारों का आचारशील ढंग से न्यायोचित और समुचित दूरदर्शिता के साथ इस्तेमाल करेंगे। दूसरी ओर, राजस्तरिय कांग्रेस के नेताओं के लिए ऐसे लोगों को अनुशासन के अकुण में रख पाना कोई आसान काम नहीं था, जिनकी पार्टियों को ज्यादा जरूरत थी और जिनके लिए पार्टी की जरूरत अपेक्षाकृत कम थी। इस तरह में जितने लोग कांग्रेस के मित्र बने, उनमें ही कांग्रेस के दुश्मन भी बन गये और इस प्रक्रिया का 1967 में पार्टियों में होने वाली गड़बड़ी में काफी हाथ था।

पंचम, पंचायती सस्याओं के माध्यम से सम्पर्क सूत्र की राजनीति (Linkage Politics) का विकास हुआ। गाँव, जिले व राज्यों के मुख्यालयों से जुड़ने लगे। गाँवों की राजनीति पर जिले एवं राज्य स्तर की राजनीति का प्रभाव पड़ने लगा। राज्य स्तरिय नेता ऐसी जोड़-तोड़ करने लगे कि उनके गुट एवं पार्टियों के व्यक्ति पंचायती में आये ताकि उनका समर्थन आधार मजबूत हो सके। पंचायती सस्याएँ एवं नेतृत्व गाँवों को राजनीति से जोड़ने की महत्वपूर्ण कड़ी हैं।

षष्ठ, पंचायती राज सस्याओं से पिछड़ी हुई जातियों में नयी चेतना का विकास हुआ है और पारस्परिक उच्च जातियों की स्थिति में ह्रास हुआ है। निम्न व मध्यम जातियाँ भी राजनीति में अपनी भागीदारी बढ़ा करने लगी हैं।

सप्तम, पंचायती के चुनाव उसी प्रकार लड़े जाते हैं जिस प्रकार लोकसभा और विधानसभा के चुनाव लड़े जाते हैं। इससे ग्रामीण जीवन में गुटबन्दी की भावनाएँ विकसित हुईं और गाँव राजनीति के अखाड़े बनते जा रहे हैं।

डॉ. पी. सी. माथुर ने अपने एक विद्वतापूर्ण शोध लेख में राजस्थान में पंचायती राज की राजनीति के परिणामों को इस प्रकार बताया है—(i) परम्परावादी पंचायती का अवनान हुआ है (Eclipse of traditional Panchayats); (ii) ग्रामीण गुटों का राजनीतिकरण हुआ है (Politicization of village factionalism); (iii) राज्य और जिला स्तरिय राजनीतिक शक्तियों एवं राजनीतिज्ञों की ग्रामीण अंचलों में घुसपैठ हुई है (Percolation of state and district political forces and actors); (iv) नव परम्परावादी झुकावों और समीकरणों का अभ्युदय हुआ है (Emergence of neotraditional Political motivations and calculations), (v) प्रभावक जातियों का प्रभाव बढ़ा है (Increase in the political weightage of numerically dominant castes); (vi) ग्रामीण नेतृत्व एवं जिला व राज्य स्तरिय राजनीतिक नेतृत्व में मताचरण सम्बन्धी लिंक स्थापित हुआ है (Establishment of vote-nexus between local level political leadership and political leaders at the State and district level), (vii) राज्य एवं जिला स्तरिय राजनीति का ग्रामीणीकरण हुआ है (Ruralization of political leaders in state and district politics); (viii) राज्य एवं जिला स्तरिय राजनीतिज्ञों को सन्तुलन करने के लिए स्थानीय राजनीतिज्ञों का अभ्युदय (Emergence of local counter weights to district and state level political bosses), (ix) स्थानीय एवं ग्रामीण समाजों में भौतिकवादी झुकावों का अभ्युदय (Emergence of material benefits orientation at local levels of Indian society)¹

¹ P. C. Mathur, "Performance of Panchayati Raj Institutions in Rajasthan . A Critical Survey" *Panchayat Sandesh* (New Delhi), October-Nov 1980, p. 14.

पंचायती राज का राजनीतिकरण : राजस्थान का एक अध्ययन

(POLITICIZATION OF PANCHAYATI RAJ : THE CASE OF RAJASTHAN)

राजस्थान में सन् 1980 के पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव दलीय आधार पर लड़े गये थे। इससे पूर्व पंचायती राज में जयप्रकाश नारायण के दलविहीन लोकतन्त्र के सिद्धान्त का पालन करते हुए चुनाव प्रत्यक्षतः तो दलगत आधार पर नहीं कराये जाते थे। दलीय आधार पर पंचायती के चुनाव कराने की सिफारिश जनता शासन के दौरान गठित अशोक मेहता समिति ने की थी। अशोक मेहता समिति ने कहा था कि पंचायती राज संस्थाओं के चुनाव दलीय आधार पर कराने से वे राजनीतिक जीवन का अभिन्न अंग बन सकेंगी और ग्रामसभा से लोकसभा तक राजनीतिक पार्टियों की सीधी मान्य पैठ ही जायेगी।

अक्टूबर 1983 के प्रथम सप्ताह में जयपुर में भारतीय जनता पार्टी के सरपंचों व प्रधानों का अपने प्रकार का पहला दो दिवसीय सम्मेलन हुआ। इस सम्मेलन में मुख्य जोर इस बात पर दिया गया कि पंचायती राज के प्रतिनिधि गाँवों में कुशासन और भ्रष्टाचार का पर्दाफाश करने की विपक्ष की भूमिका निभाने के प्रति अधिक जागरूक और सतर्क रहे। भाजपा नेता यह भूल गये कि जहाँ ग्रामीण जनता ने भारतीय जनता पार्टी के मनोनीत व्यक्ति को सरपंच पद के लिए अपना प्रतिनिधि चुना है वहाँ उसे विपक्षी की भूमिका निभाने के लिए नहीं वल्कि विकास योजनाओं के माध्यम से सक्रिय भूमिका अदा कर उन्हें राहत पहुँचाने का उद्देश्य ही प्रमुख रहा है।

प्रदेश कांग्रेस (इ) द्वारा कोटा के जिला प्रमुख की अध्यक्षता में पंचायती राज संस्थाओं की माली हालत की समीक्षा पर उपयुक्त सुझाव देने के लिए गठित कार्यकारी टोली ने भी अक्टूबर 1983 में अपनी सिफारिशें प्रस्तुत की। कार्यकारी दल ने पंचायती राज से सम्बन्धित कार्यों में प्रधान व प्रमुख तथा विधायक व सांसदों के बीच चली आ रही प्रतिस्पर्धा को भी फिर उभार दिया है। दल ने सिफारिश की है कि पंचायती राज के बारे में सांसद व विधायकों की राय से ज्यादा प्रधान व जिला प्रमुख की राय को महत्त्व दिया जाये। राजनीतिक दृष्टि से आज की पंचायती राज व्यवस्था में यह सबसे अधिक विस्फोटक स्थिति है। राज्य सरकार और मन्त्रियों के अधिक निकट रहने के कारण विधायक ऊपर से अपनी सुविधानुसार आदेश करवा लेते हैं जबकि प्रधान को अपने क्षेत्र की जनता का उतना ही प्रतिनिधित्व करने के बावजूद एक प्रकार से अपने को सरकार का मातहत मानकर चलना पड़ता है और विकास कार्यों में भी उसकी इच्छानुसार कार्यवाही नहीं की जाती। विधायक को शिकायत यह रहती है कि पंचायत समिति का सारा अमलीतन्त्र प्रधान के अधीन रहता है और उसके निर्वाचन क्षेत्र में उसकी इच्छानुसार विकास कार्य नहीं हो पाते। यदि प्रधान और विधायक में पारस्परिक सम्बन्ध मधुर व मैत्रीपूर्ण है तब तो कोई समस्या नहीं आती। किन्तु प्रत्येक राजनीतिक व्यक्ति की अपनी महत्वाकांक्षाएँ होती हैं और वे ही उसकी कार्यपद्धति तथा विचारण को प्रभावित करती रहती हैं। अतः यह पारस्परिक प्रतिस्पर्धा भी सत्ता-भोगी राजनीतिक दल को भीतर से खोखला और कमजोर कर सकती है।

पंचायती राज में दलगत राजनीति का प्रवेश दुधारी तलवार है। इससे एक ओर जहाँ ग्राम स्तर पर राजनीतिक दल की नींव गहरी जम जाती है और ग्राम पंचायत के माध्यम से सत्ताहीन दल को अपनी नीतियों और कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने का समर्थन और सक्षम आधार एवं अवसर सुलभ हो सकता है वहाँ दूसरी ओर जन अभिलाषाओं और आकांक्षाओं को पूरा न कर पाने पर जन-आक्रोश का भी सीधा मुकाबला करना पड़ता है और एक संस्था की असावधानी या अकर्मण्यता का खमियाजा पूरे दल की छवि को उठाना पड़ता है।

पंचायती राज का अशोक मेहता मॉडल

(ASHOKA MEHTA MODEL OF PANCHAYATI RAJ)

एक व्यापक दृष्टिकोण से अक्सर यह सवाल उठाया जाता है कि क्या पंचायत राज की स्थापना से भारत के देहातो में शान्तिपूर्ण ढंग से सामाजिक परिवर्तन की प्रक्रिया में सहायता मिलती है? जनता पार्टी के सत्ता में आने के बाद 12 सितम्बर, 1977 को मन्त्रिमण्डल सचिवालय ने पंचायती राज संस्थाओं की कार्यप्रणाली का अध्ययन करने एवं प्रचलित ढाँचे में एक परिवर्तन सुझाने हेतु एक उच्चस्तरीय समिति नियुक्त की। श्री अशोक मेहता इस समिति के अध्यक्ष थे। इस समिति ने अपने प्रतिवेदन में पंचायती राज संस्थाओं का एक नया प्रतिमान (मॉडल) सुझाया है। समिति की सिफारिश के पीछे मूल भावना यह है कि सत्ता का विकेन्द्रीकरण कर उसे संस्थागत रूप प्रदान किया जाये। समिति द्वारा सुझाये गये पंचायती राज मॉडल (मॉडल) की प्रमुख विशेषताएँ इस प्रकार हैं : प्रथम, जिला परिषद को मजबूत बनाया जाये तथा ग्राम पंचायत की जगह मण्डल पंचायत की स्थापना की जाये। अर्थात् पंचायती राज संस्थाओं के संगठन के दो स्तर (Two Tier)—जिला परिषद तथा मण्डल-पंचायत हो। द्वितीय, जिले को विकेन्द्रीकरण की घुरी माना जाये तथा जिला परिषद को समस्त विकास कार्यों का केन्द्रबिन्दु बनाया जाय। जिला परिषद ही जिले का आर्थिक नियोजन कार्य करेगी, समस्त विकास कार्यों में सामंजस्य स्थापित करेगी और नीचे के स्तर का मार्ग निर्देशन करेगी। तृतीय, जिला परिषद के बाद मण्डल पंचायतों को विकास कार्यक्रम का आधारभूत संगठन बनाया जाना चाहिए। मण्डल पंचायतों का गठन कई गाँवों से मिलकर होगा। ये मण्डल पंचायतें 15,000 से 20,000 जनसंख्या पर गठित की जायेगी। मण्डल पंचायतों को कार्यक्रम क्रियान्वयन की दृष्टि से राष्ट्रीय संगठन (Base-level Organisation) के रूप में विकसित किया जाये। धीरे-धीरे पंचायत समितियाँ समाप्त हो जायेगी और उनका स्थान मण्डल पंचायतें ले लेंगी। चतुर्थ, पंचायती राज संस्थाएँ समिति प्रणाली के आधार पर अपने कार्यों का सम्पादन करे। पंचम, जिलाधीश सहित जिला स्तर के सभी अधिकारी अन्ततः जिला परिषद के मातहत रखे जायें। षष्ठ, इन संस्थाओं के निर्वाचनों में राजनीतिक दलों को खुले तौर से अपने चुनाव चिन्हों के आधार पर भाग लेने की स्वीकृति भी दी जाये। सप्तम, न्याय पंचायतों को विकास पंचायतों के साथ नहीं मिलाया जाना चाहिए। यदि न्याय पंचायत की अध्यक्षता योग्य न्यायाधीश करे और निर्वाचित न्याय पंचायत को उनके साथ सम्बद्ध कर दिया जाये तो अधिक अच्छा होगा।

अशोक मेहता समिति की सिफारिशें महत्वपूर्ण हैं। किन्तु वर्तमान ग्राम पंचायतों को कर उनके स्थान पर मण्डल पंचायतों का गठन कहाँ तक उचित होगा? ग्राम पंचायत की समाप्ति तो पंचायती राज की कल्पना की मूल इकाई की ही समाप्ति होगी। समिति के एक सदस्य राज चड्ढा ने इसी ओर संकेत करते हुए लिखा है कि “मुख्य-जिला परिषद और मण्डल पंचायत से आपत्ति नहीं है किन्तु समिति ने ग्राम सभा की कोई चर्चा नहीं की है, जबकि पंचायत संस्थाओं का घरातल तो ग्राम सभा को ही बनाया जाना चाहिए था।”¹

राजीव सरकार द्वारा पंचायती राज संस्थाओं पर केन्द्रीय वर्चस्व स्थापित करने का प्रयत्न

राजीव गाँधी सरकार ने मई 1989 में सविधान के 64वें संशोधन विधेयक के रूप में ‘पंचायती राज विधेयक’ लोकसभा में विचारार्थ प्रस्तुत किया। लोकसभा से यह विधेयक पास

¹ Report of the Committee on Panchayati Raj Institution (New Delhi, Government of India, 1978) pp. 173-74.

हो गया किन्तु राज्य सभा से संशोधन विधेयक पारित नहीं हो सका। इस विधेयक में निम्नलिखित मुख्य प्रावधान हैं :

(1) उन राज्यों को छोड़कर जिनकी जनसंख्या 20 लाख से अधिक नहीं है तथा जिनमें पंचायतों का गठन मध्यवर्ती स्तर पर आवश्यक नहीं होगा, प्रत्येक राज्य में ग्राम स्तर, मध्यवर्ती स्तर और जिला स्तर पर पंचायती का गठन किया जायेगा।

(2) पंचायती में अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के लिए समुचित आरक्षण होगा।

(3) प्रत्येक पंचायत में महिलाओं के लिए 30 प्रतिशत स्थान आरक्षित होंगे।

(4) पंचायती का कार्यकाल सामान्यतः 5 वर्ष होगा।

(5) पंचायती के लिए निर्वाचक नामावली तैयार कराने का और पंचायती के सभी निर्वाचनों के संचालन का अधीक्षण, निर्देशन व नियन्त्रण भारत के निर्वाचन आयोग में निहित होगा।

(6) राज्यपाल द्वारा नियुक्त वित्त आयोग अपने-अपने राज्य में पंचायती के कर लगाने, वसूल करने व प्रयुक्त करने के अधिकार व राज्य द्वारा दिये जाने वाले अनुदानों आदि की व्यवस्था का पुनर्निरीक्षण करके अपना प्रतिवेदन राज्यपालों को देगा जो उसे विधानमण्डल द्वारा विचारार्थ प्रस्तुत करायेगा।

(7) राज्य के विधानमण्डलों को यह अधिकार दिया गया है कि वे विधि द्वारा पंचायती को आवश्यक कर, शुल्क, पथकर तथा अन्य प्रकार के शुल्क लगाने, वसूल करने और प्रयुक्त करने के लिए अधिकृत कर सकेंगे। राज्यों द्वारा लगाये गये व वसूल किये गये कर आदि को पंचायती को दिये जाने की व्यवस्था कर सकेंगे तथा पंचायती को अपने धन को जमा करने व उसका आहरण करने के लिए अधिकृत कर सकेंगे।

गैर कांग्रेस (इ) दलों द्वारा शासित राज्य सरकारों तथा विपक्षी दलों के अनेक नेताओं ने उक्त सविधान संशोधन विधेयक की आलोचना करते हुए कहा कि विधेयक के प्रावधान राज्यों की उपेक्षा करके गाँवों पर सीधा केन्द्र का नियन्त्रण स्थापित करने का एक ढंग है जिससे शक्ति के विकेन्द्रीकरण के स्थान पर उसका केन्द्रीयकरण होता दिखाई देता है। विधेयक की आलोचना का आधार यह भी था कि उसके द्वारा राज्यों की सत्ता कम की जा रही है और पंचायतों को सीधे केन्द्र के अधीन रखा जा रहा है।

राष्ट्रीय मोर्चे की सरकार 'पंचायती राज' के प्रसंग में ऐसी व्यवस्था करने के लिए वचन बद्ध है जिसमें पंचायती राज संस्थाओं की स्वायत्तता और निश्चित समय पर इन संस्थाओं के चुनाव की गारण्टी हो जिससे राज्यों की स्वायत्त सत्ता को कोई आघात न पहुँचे।

निष्कर्ष—पंचायती के निर्वाचित प्रतिनिधि स्थानीय समाज और राजनीतिक व्यवस्था के बीच की कड़ी है। इन स्थानीय जन प्रतिनिधियों के बिना ऊपर से आरम्भ किये हुए राष्ट्र निर्माण के क्रियाकलापों का चलना भ्रुशुकल हो जाता है। पंचायती के गैर-सरकारी कार्यकर्ताओं की शक्ति केवल प्रशासनिक और वितरण संस्थाओं के पदों के कारण नहीं, बल्कि समाज के शक्तिशाली वर्गों के समर्थन के कारण है।

39

भारतीय राजनीति : भाषा और शैली

[INDIAN POLITICS : IDIOMS AND STYLE]

आधुनिक राज्यों की राजनीतिक व्यवस्थाएँ आमतौर पर पुरानी व्यवस्थाओं और मामलों में तो काफी पुरानी व्यवस्थाओं का विकसित रूप हैं। मानवीय व्यवहार और अन्य विचारों में होने वाले परिवर्तनों की वजह से राजनीतिक व्यवस्थाओं में परिवर्तन होते रहते हैं और राजनीतिक व्यवस्थाएँ भी लोगों के व्यवहार और अन्य पहलुओं पर अपना असर डालती हैं। हमारे शब्दों में, किसी देश की राजनीतिक व्यवस्था उसकी सामाजिक व्यवस्था का प्रतिबिम्ब होती है और दोनों के बीच होने वाली अन्तःक्रिया का राजनीतिक व्यवस्था एवं सामाजिक दशा दोनों पर असर पड़ता है।

स्वाधीनता के बाद भारत में राजनीति की एक नयी भाषा-शैली (Idioms and Style) विकसित हो रही है। भारतीय राजनीति का पर्यावरण एवं समाज तो वही पुराना बना रहा किन्तु इस पुराने समाज में नयी राजनीतिक मस्थाएँ पोषित और पल्लवित होती रही। इससे एक नूतन राजनीतिक सङ्कृति का अभ्युदय हुआ—पुराने समाज के साथ नयी मस्थाएँ कार्य करने लगी—वे नये रंग में रँगती जाती और अपना रंग भी चढ़ाती रहती। भारत में निरन्तरता और परिवर्तन (Continuity and Change) के बीच तालमेल बैठाने का अभ्यास होने लगा और एक ऐसी राजनीतिक शैली उपजी जिसे पुरातनता और नवीनता (Tradition and Modernity) दोनों प्रकार के सपनों के मोह से मुक्त कहा जा सकता है।

भारतीय राजनीति की शैली : मॉरिस जोन्स मॉडल

(IDIOMS OF POLITICS : MORRIS JONES MODEL)

प्रो. मॉरिस जोन्स ने अपनी पुस्तक 'दि गवर्नमेंट एण्ड पॉलिटिक्स ऑफ इण्डिया' के अध्याय दो में दिलचस्प विचार प्रकट किये हैं। उनका मत है कि भारतीय राजनीतिक व्यवस्था पर तो पश्चिमीकरण के प्रभाव लगभग पूरे हो चुके हैं जबकि भारतीय समाज का अभी तक पूर्णतया पश्चिमीकरण नहीं हो पाया है। इसके परिणामस्वरूप भारत की राजनीतिक व्यवस्था और समाज व्यवस्था में अन्तर्विरोध पाया जाता है। यह अन्तर्विरोध अस्थिर है। समाज व्यवस्था और राजनीतिक व्यवस्था दोनों के सबल तत्त्व इस अन्तर्विरोध को पाटने के लिए संघर्षरत हैं। प्रो. मॉरिस जोन्स की दृष्टि में भारतीय राजनीति की यह एक विचित्र समस्या है और सामाजिक शक्तियों के स्वरूप को ममझें बिना राजनीतिक व्यवस्था को नहीं समझा जा सकता। भारत की राजनीति को देखने वाला कोई भी व्यक्ति तुरन्त यह धारणा बना सकता है कि उसे ऊपर से जैसा दिखायी पड़ता है, परन्तु वैसा नहीं है। ऐसी हालत में हम क्यों आशा करें कि भारत की राजनीति

किसी एक सरल शैली की है। अमरीका में विविधता के बावजूद सर्वत्र एक शैली मिलेगी।¹ किन्तु वेल्जियम, फ्रांस और इटली में राजनीति की भाषा की शैलियों की विविधता स्पष्ट रूप से देखी जा सकती है अर्थात् एक देश की राजनीति की शैली दूसरे देश की शैली से भिन्न हो सकती है।

राजनीति की भाषाएँ (Languages of Politics)—राजनीति की भाषा से अभिप्राय है 'ढंग', 'शैली', 'मुहावरा' आदि। प्रो. मॉरिस जोन्स भारत की राजनीति में मोटे तौर से तीन मुख्य भाषाएँ अथवा शैलियाँ मानते हैं :

- (1) आधुनिक (Modern),
- (2) परम्परागत (Traditional),
- (3) सन्तो की भाषा (Santly)।

उनके अनुसार आधुनिक राजनीतिक सस्थाएँ 'आधुनिक भाषा' का प्रतिनिधित्व करती हैं और पुरातन सामाजिक ढाँचा 'परम्परागत भाषा' का प्रतिनिधित्व करता है। भारत में इन दोनों का समन्वय (मिलन) हो रहा है और यही कारण है कि भारत की व्यवस्था में दो भिन्न शैलियाँ दिखायी पड़ती हैं :

(1) **आधुनिक भाषा (Modern Idiom)**—भारत में आधुनिक राजनीति की भाषा का बड़ा महत्व है। इसी के सहारे भारत के राजनीतिक जीवन का व्यापक वर्णन किया जा सकता है। राजनीति की यह आधुनिक भाषा भारत के संविधान और अदालतों की भाषा है। ससद में बहस की भाषा है, उच्च प्रशासन की भाषा है, सभी प्रमुख राजनीतिक दलों के उच्च स्तर पर प्रचलित भाषा है, सभी आंग्ल पत्र-पत्रिकाओं की भाषा है। राजनीतिक दलों, हितों, कार्यक्रमों और प्रयोजनों की भाषा है।

राजनीति की आधुनिक भाषा की तुलना प्रो. मॉरिस जोन्स ने पश्चिमी राजनीति में पाये जाने वाले हित समूहों के विवादों (Interest Conflict of Western Politics) से की है। भारत में इसी भाषा में अनेक महत्वपूर्ण सैद्धान्तिक संघर्षों व हितों का लड़ाई लड़ी जाती है। देश की अर्थ-व्यवस्था में सरकारी क्षेत्र के आकार, सरकारी नियन्त्रण की मात्रा व स्वरूप और भूमि सुधार की दिशा व गति के बारे में बहस इसी भाषा में होती है, केन्द्रीय सरकार और राज्य सरकारों की तुलनात्मक भूमिका, संघीय ढाँचे पर योजना आयोग का प्रभाव, संविधान की व्याख्या के मार्फत संघ के सन्तुलन पर सर्वोच्च न्यायालय का असर आदि आधुनिक भाषा के अन्य उदाहरण हैं। राजनीतिक संगठन के स्वरूप और इन संगठनों के बीच सम्बन्धों की चर्चा आधुनिक भाषा में होने वाले वाद-विवाद का अन्य उदाहरण है।

भारत की राजनीति की यह एक महत्वपूर्ण शैली है और राजनीति की लगभग सभी बातें इसके अन्तर्गत आ जाती हैं। इस दृष्टिकोण से भारतीय राजनीति की तुलना ब्रिटेन और अमरीका की राजनीति से की जा सकती है।

(2) **परम्परागत भाषा (Traditional Idiom)**—आधुनिक शैली के आधार पर ही भारतीय राजनीति का अध्ययन नहीं किया जा सकता। मॉरिस जोन्स के शब्दों में, "दर्शकों को पदों के पीछे की स्थिति का पता नहीं है, वे ड्रामे के बीच हो रहे ड्रामे को नहीं जानते।" हमें उन सामाजिक तत्त्वों का भी अध्ययन करना पड़ेगा जो राजनीति की तथाकथित आधुनिक शैली के पीछे सक्रिय हैं और राजनीति के स्वरूप में परिवर्तन ले आते हैं।

परम्परागत भाषा के कतिपय प्रमुख घटकों का वर्णन इस प्रकार किया गया—(1) भारतीय समाज का संगठन जातियों के आधार पर हुआ। जाति वर्ग की तुलना में छोटा तथा

¹ "The Conversation of a American Politics may be 'tapped' at any level and any place and the Language will remain the same."

स्थानीय सोपान है। जाति ही ग्रामीण भारत के सामाजिक सोपान की दुनियादी इकाई और वास्तविक सामाजिक समूह है। (ii) कोई भी व्यक्ति एक जाति से दूसरी जाति में नहीं जा सकता हर व्यक्ति उसी जाति में रहता है जिसमें वह जन्म लेता है। (iii) हर गाँव में कर्मकाण्डों के मामले में ब्राह्मण का स्थान सर्वोच्च होता है, लेकिन आमतौर से इस कारण गैर-ब्राह्मण जातियों के राजनीतिक और आर्थिक दृष्टि से उनके इलाके में 'असरदार' बनने में कोई बाधा नहीं पड़ती। (iv) यह छोटी-छोटी बहुत सी दुनियाओं (जातियों की दुनिया) की भाषा है। जिस दायरे में जाति और गाँव एक-दूसरे पर क्रिया-प्रतिक्रिया करते हैं, वह एक अतिसूक्ष्म बक्स के समान है और ऐसे ही अन्य बक्सों में पूर्णतः पृथक् है। इस दायरे के लोगों को ऐसे ही दूसरे दायरों (बाँक्सों) के बारे में कोई प्रत्यक्ष अनुभव या सहज ज्ञान नहीं होता। उनके लिए भारत तो क्या आन्ध्र भी बाहर से अस्पष्ट ही होता है। (v) जातियों की इस दुनिया में व्यक्ति की अपनी हैसियत होती है। (vi) इस दुनिया में अलग-अलग व्यक्तियों के अलग-अलग हित नहीं होते बल्कि समूहों के हित होते हैं। (vii) इस दुनिया में असर और शक्ति का अभाव नहीं होता, पर असर और शक्ति सिर्फ जाति समूहों के होते हैं। (viii) जाति के नेताओं का काम दो प्रकार का होता है—आम राय बनाये रखना अर्थात् जातियों के बीच पैदा होने वाले विवादों को ऐसे ढंग से हल करना कि यथास्थिति बनी रहे अथवा यदि जरूरी हो जाये तो शान्तिपूर्ण ढंग से दोनों के बीच कुछ ले-दे करके विवाद को खत्म करना। इसके साथ ही बाहर के मामलों में गाँव का प्रतिनिधित्व करना और सरकार से गाँव के लिए मुविधाएँ और रियायतें प्राप्त करना।

प्रो. मोरिस जोन्स लिखते हैं, "जाति, जो मूलतः एक स्थानीय समूह था, अपने आस-पास के इलाके में रहने वाले अपनी जाति के लोगों से सम्पर्क स्थापित करने में सफल हो गयी है। इस कारण जाति परस्पर आश्रित व सहयोगपूर्ण और प्राकृतिक सामाजिक समूह की वज्राय एक प्रादेशिक, अधिकाधिक स्वतन्त्र और अन्य जातियों से होड़ करने वाली संगठित संस्था के रूप में उदित हो रही है।"¹

(3) सन्तो की भाषा (Santly Idiom)—सन्त-महात्माओं की राजनीति की तीसरी भाषा भारतीय राजनीति के एक कौने में मिलेगी। यह अपेक्षाकृत कम महत्वपूर्ण भाषा है। इसे इक्के-दुक्के लोग ही बोलते हैं और राजनीति के पटल पर इसे निश्चय ही छोटा दर्जा प्राप्त है। लेकिन राजनीति में काम करने वाले सभी लोगों पर इसका असर अवश्य पड़ता है। इस भाषा में राजनीति की बात करने वाले राष्ट्रीय महत्व के प्रमुख व्यक्ति विनोबा भावे थे। जो आत्म-त्याग, प्रेम और सत्ताविहीन शासन तन्त्र का उपदेश देते हुए देश में मैदान भ्रमण करते थे। भूमिहीनों के लिए चलाये गये उनके भूदान आन्दोलन को आरम्भ में जो सफलता मिली, उससे प्रभावित होकर सभी राजनीतिक दलों ने उनकी प्रशंसा की। इस भाषा का भारत के सभी वर्गों के लोगों पर व्यापक असर है। कुछ लोग इसे गाँधीजी की राजनीतिक शैली के समान मानते हैं। इस भाषा का सम्बन्ध प्राचीन 'हिन्दू धार्मिक साहित्य में व्यक्त आदर्शों से बड़ी आसानी से जोड़ा जा सकता है।' इस भाषा का प्रभाव इन मानदण्डों पर अवश्य है जिनके आधार पर आम जनता आमतौर से राजनीतिज्ञों के कार्यों का मूल्यांकन करती है। जब विनोबा भावे जैसा व्यक्ति दलीय राजनीति के भ्रष्टाचार की बात कहता था, तो सार्वजनिक सेवाभाव और नागरिक आत्मा की आधुनिक धारणाओं और आम सहमति के माध्यम से संचालित गैर-प्रतियोगी मान्य सत्ता के परम्परागत विचारों, दोनों पर उसका प्रभाव पड़ता है।²

¹ Ibid p 59

² 'A Bhavé talking of the corruption of Party Politics appeals at once to the modern notions of Public Spirit and Civil Conscience and the traditional ideas of non-competitive accepted authority working through a general consensus.' —Ibid, p 61.

मॉरिस जोन्स के विचारों का आलोचनात्मक मूल्यांकन (CRITICAL APPRAISAL OF MORRIS JONES IDEAS)

प्रो. मॉरिस जोन्स के विचारों की आलोचना इस प्रकार की जा सकती है :

1. प्रो. मॉरिस जोन्स का कहना है कि भारत में राज-व्यवस्था (Indian Polity) तथा समाज व्यवस्था (Indian Society) के मध्य बहुत अन्तर है। किन्तु यथार्थ में सामाजिक परिवर्तन और राजनीतिक विकास की दृष्टि से जो अन्तर भारत में दिखायी पड़ता है वह एशिया और अन्य अफ्रीका के देशों में पाये जाने वाले अन्तर से बहुत कम है। इसका मुख्य कारण है कि राजनीतिक सुधार आन्दोलन से पूर्व भारत में सामाजिक सुधार आन्दोलन प्रारम्भ हो गये थे। स्वाधीनता के बाद भी भारत के नेताओं ने संविधान, कानून और राजनीतिक व्यवस्था को सामाजिक परिवर्तन का माध्यम माना था। राजनीति और समाज के बीच की खाई को पाटने के लिए भारत में अनवरत प्रयास हुए हैं।

2. प्रो. मॉरिस जोन्स राजनीतिक व्यवस्था और समाज व्यवस्था के मध्य अन्तर की चर्चा करते हैं जबकि इस अन्तर से भी अधिक महत्वपूर्ण अन्तर भारत में आर्थिक विकास और राजनीतिक विकास के बीच का है।

3. प्रो. मॉरिस जोन्स कहते हैं कि एक देश की राजनीतिक शैली दूसरे देश की शैली से भिन्न होती है। इसके साथ ही उनका मत है कि इंग्लैण्ड और अमरीका जैसे देशों में सर्वत्र राजनीति की एक ही प्रकार की शैली प्रचलित है अर्थात् इन देशों के विभिन्न भागों एवं राजनीति के विभिन्न स्तरों पर ही एक प्रकार की राजनीतिक शैली दिखायी पड़ती है। हम इस विचार से सहमत नहीं हैं। हो सकता है कि ब्रिटिश समाज में सर्वत्र एकता हो किन्तु इसका यह अभिप्राय नहीं कि वहाँ राजनीतिक शैलियों में एकता हो। ब्रिटेन में जाति-व्यवस्था नहीं है किन्तु वर्ग संरचना तो है ही। विभिन्न वर्गों के लोग राजनीति की अलग भाषा बोलते हैं। बड़े-बड़े व्यवसायियों की राजनीतिक शैली गरीब, कोयला खानों में काम करने वाले मजदूरों से निश्चित रूप से भिन्न है। अमरीका में संघीय स्तर पर राजनीति की जो शैली है वह राज्य स्तर की शैली से भिन्न है। अमरीकी कांग्रेस में राजनीति की जो शैली प्रयुक्त होती है वह मिशिगन राज्य के विधान-मण्डल की शैली से कई बार भिन्नता रखती है। अमरीका के बड़े-बड़े व्यवसायियों की राजनीतिक शैली गरीब लोगों की शैली से बहुत अधिक भिन्न है।

4. प्रो. मॉरिस जोन्स 'सन्तों की राजनीति' की चर्चा करते हैं। इसका अभिप्राय है राजनीति में नैतिकता, मानवीयता और शुद्ध आचरण का बोलवाला होना चाहिए। हमारा विचार है कि इस प्रकार की भाषा तो प्रायः सभी देशों की राजनीति में किसी न किसी रूप में अवश्य बनी रहती है। यह मूल रूप से जनता के अराजनीतिक लोगों की भाषा है जो राजनीतिक लोगों पर नैतिकता और मूल्यों की राजनीति का मुलम्मा चढ़ाना चाहते हैं।

महत्त्व (Significance)—प्रो. मॉरिस जोन्स द्वारा प्रतिपादित राजनीति की तीनों भाषाओं को जान लेने से हमें भारत के राजनीतिक जीवन के कुछ सामान्य और कुछ विशेष पहलुओं को समझने में मदद मिलती है। उनका यह विचार कितना महत्वपूर्ण है कि "राज्य के मन्त्रियों को भी दोनों भाषाओं का इस्तेमाल करना पड़ता है। वस्तुतः यह कहा जा सकता है कि जो मुख्यमन्त्री दोनों भाषाओं में समान रूप से निपुण है, वही सफल मुख्यमन्त्री है।"¹ अर्थात् प्रो. जोन्स आधुनिक और परम्परावादी शैली के मिश्रण की चर्चा करते हैं। इस सम्बन्ध में लायड और सुसेन रूडोल्फ द्वारा की गयी खोज से बड़ी सहायता मिली है जिसमें परिवर्तन की शैली पर

¹ Ibid, p. 60.

जोर दिया गया है जिसका आशय यह है कि परम्परागत तत्त्व स्थिर रहते हैं पर वे नयी भूमिकाओं के अनुसार अपने रूप में परिवर्तन कर लेते हैं तथा अपने को तदनुसार ढाल देते हैं—इसी को उन्होंने 'परम्परागत तत्त्वों की आधुनिकता' (The Modernity of Tradition) शब्दों में व्यक्त किया है।

प्रो. मॉरिस जोन्स का यह निष्कर्ष प्रशंसनीय है—“राजनीति की तीन अलग-अलग किस्म की और सिद्धान्ततः होड़ करने वाली भाषाओं का सम्मिलित और शान्तिपूर्ण तरीके से एक-दूसरे में प्रवेश करने की प्रक्रिया स्वतन्त्र भारत के राजनीतिक जीवन की एक महान् सफलता है।”¹

भारतीय राजनीति की शैलीगत विशेषताएँ

(STYLE OF INDIAN POLITICS - SALIENT FEATURES) .

प्रत्येक देश की राजनीति की शैली दूसरे देश की राजनीति शैली से भिन्न होती है। पूंजीवादी देशों की राजनीति शैली समाजवादी एवं साम्यवादी देशों की शैली से एकदम भिन्न है। तीसरी दुनिया के राज्यों में भी आकार, ऐतिहासिक अनुभव एवं भिन्न औपनिवेशिक शासन के कारण राजनीतिक शैली में भिन्नता दिखायी पड़ती है। स्वतन्त्रता के बाद भारतीय राजनीति निजी शासन प्रणाली की तलाश में भटकती रहती है। ब्रिटिश ढाँचे की राजनीतिक व्यवस्था अपनाने के बाद भी भारत में राजनीति की ब्रिटिश शैली विकसित नहीं हो पायी। संक्षेप में, भारतीय राजनीति की शैलीगत विशेषताएँ निम्नलिखित हैं :

(1) राजनीति के दो चेहरे (Two Faces of Politics)—भारतीय राजनीति में सर्वत्र दो चेहरे दिखायी पड़ते हैं। मंच पर राजनीतिज्ञ जनता के सामने जो कुछ कहते हैं, आश्वासन देते हैं, यह सब कुछ औपचारिक होता है। मंच के पीछे अथवा बन्द कमरों में राजनीतिज्ञ अपने कार्यकर्त्ता के सामने एकदम दूसरी ही भाषा का प्रयोग करते हैं। भारतीय राजनीति के बारे में यह मुहावरा ठीक लागू होता है कि हाथी के दाँत दिखाने के अलग होते हैं और खाने के अलग होते हैं।

(2) राजनीति में चमत्कार (Charisma in Politics)—भारतीय राजनीति में चमत्कारों का विशेष महत्त्व है। वही नेता सफल माना जाता है जो जादुई चमत्कार दिखाने में सिद्धहस्त हो। वर्षों तक नेहरू का चमत्कार काम करता रहा और श्रीमती गाँधी की सफलता का राज उनके चमत्कारी व्यक्तित्व में था। तमिलनाडु में एम. जी. आर. और आन्ध्र प्रदेश में एन. टी. रामाराव का चमत्कार किसी से छुपा नहीं है।

(3) बाहर से आधुनिकता का दिखावा और भीतर से रूढ़िवादिता की जड़ें (Outer Part is Modern and Inner Part Traditional)—भारतीय राजनीति में बाहर से सब कुछ आधुनिक लगता है—सविधान, चुनाव व्यवस्था और नौकरशाही सभी आधुनिक है। किन्तु यदि इन संस्थाओं की अन्तरग कार्यप्रणाली को देखा जाये तो अनेक रूढ़िवादी तत्त्व इनको प्रभावित करते हैं। चुनावों में जाति, धर्म आदि तत्त्वों की महत्त्वपूर्ण प्रभावक भूमिका रहती है। बाहर से आधुनिकता का दिखावा भारतीय राजनीति की शैलीगत विशेषताएँ हैं।

(4) राजनीति की सामान्तवादी शैली (Feudalistic Style of Politics)—आज भी भारत की राजनीति में जनता और नेता, नौकरशाही और लोकशाही का रिश्ता सामन्तवादी शैली जैसा है। नये निर्वाचित मन्त्रियों और विधायकों के साथ शासितों का आचरण उसी प्रकार का है जिस प्रकार राजाओं के युग में राजा और प्रजा का हुवा करता था। यही कारण है कि स्वाधीनता के बाद भी राजाओं, जागीरदारों और सामन्तों का अपने-अपने इलाकों में प्रभाव बना हुआ है और सभी राजनीतिक दल उनका समर्थन प्राप्त करने की कोशिश करते हैं।

¹ Ibid, p 70.

(5) प्रतिबद्धता से रहित राजनीति (Politics without Commitment)—भारत की राजनीति में कोई प्रतिबद्धता नहीं है। न तो नेता प्रतिबद्ध हैं और न जनता ही प्रतिबद्धता के आधार पर नेताओं का मूल्यांकन करती है। विचारधारा और सिद्धांत अधिक प्रभावक भूमिका अदा नहीं करते। हर आम चुनाव के बाद प्रतिपक्षी दलों से सत्तारूढ़ दल की ओर जाने वाले दल-बदलुओं की बाढ़-सी आ जाती है और मजे की बात यह है कि ये दल-बदलू चुनाव भी जीत जाते हैं।

(6) पश्चिम की नकलची राजनीति (Copying of Western Style of Politics)—भारत की राजनीति में पश्चिमी तौर-तरीकों की नकल एक फैशन बन गया है। एक ग्रामीण इलाके का व्यक्ति विधायक या सांसद बनने के बाद पश्चिमी ढंग से रहना और सोचना प्रारम्भ कर देता है। राजनीति में पश्चिमी मुहावरों का प्रयोग किया जाता है, पश्चिमी सस्थाओं को मापदण्ड मानकर हमारी राजनीतिक सस्थाओं की तुलना की जाती है।

(7) राजनीति में अनिर्णय की शैली (Political Style of Indecision)—भारत में तत्काल निर्णय नहीं किये जाते। नेता और प्रशासक निर्णयों को टालने में बड़े कुशल होते हैं। वर्षों तक महत्त्वपूर्ण मसले अनिर्णय की स्थिति में टालते जाते हैं और अवसर आने पर उनका राजनीतिक लाभ होने का प्रयत्न करते हैं। हर सीधे प्रश्न का गोलमाल उत्तर देना और गोलमाल हल ढूँढना भारतीय राजनीतिक शैली की विशेषता है।

(8) आश्वासनों की राजनीति (Political Style of Assurances)—भारतीय राजनीति में आश्वासनों का विशेष महत्त्व है। पंचायत स्तर के नेता से लेकर विधायक, सांसद और मन्त्रीगण जनता को तरह-तरह के आश्वासन देते हैं। चुनावों से पूर्व तो आश्वासनों की बाढ़ ही आ जाती है। प्रायः ऐसे आश्वासन दिये जाते हैं जिन्हें पूरा करना सम्भव नहीं होता।

(9) दबाव की भाषा का प्रयोग (The Language of Pressure)—भारत के लोग और दबाव एवं हिंसा समूह यह जानते हैं कि सरकार एवं नीति-निर्माताओं के कानों पर तब तक जूँ नहीं रेंगती जब तक कि दबाव की भाषा का प्रयोग नहीं किया जाये। अतः वे प्रत्यक्ष कार्यवाही के तरीकों का व्यापक प्रयोग करते हैं। वे अनशन, वन्द, हड़ताल, घेराव, सत्याग्रह आदि साधनों का प्रयोग विरोध प्रदर्शित करने के लिए या दबाव डालने के लिए करते हैं।

(10) सत्याग्रह एवं अनशन (Satyagrah and Fast-unto-death)—सत्याग्रह और अनशन भारतीय राजनीति में पुरानी परम्परा है। राष्ट्रीय आन्दोलनों के दिनों में गाँधी ने इनका प्रयोग किया था। स्वाधीनता के बाद भी राजनीति में इनका प्रयोग राजनीतिक शस्त्रों के रूप में होता रहा है। मोरारजी देसाई ने तो सन् 1974 में गुजरात विधानसभा का विघटन कराने के लिए सदन में अनशन एवं सत्याग्रह की धमकी दी थी। गौ-वध वन्द कराने के लिए आचार्य विनोबा भावे ने 1978 में आमरण अनशन किया।

(11) राजनीति में हिंसा (Politics of Violence)—राजनीति में हिंसा का प्रयोग बढ़ता जा रहा है। चुनावों के समय हिंसा का भयानक रूप उमड़कर सामने आता है। नवी लोक-सभा चुनाव के अवसर पर सौ से भी अधिक लोग मारे गये।

(12) राजनीति में अपराधी (Criminals in Politics)—राजनीति का अपराधीकरण होता जा रहा है। राजनीतिक दल अपराधी किस्म के लोगों को सांसद और विधायक हेतु टिकिट देते हुए नहीं हिचकिचाते हैं। अपराधी तत्त्व चुनावों में वृथ् कब्जा करके परिणाम बदलने की कोशिश भी करने लगे हैं।

निष्कर्ष—भारत में राजनीति और राज व्यवस्था की अपनी शैली है। इसी कारण ससदीय प्रणाली अपनाने के बाद भी कई मामलों में हमारी व्यवस्था इंग्लैण्ड से भिन्न है। सघातमक व्यवस्था अग्राने के वावजूद भी हमारी सघ व्यवस्था अमरीकी संघ व्यवस्था से एकदम भिन्न है। हमारे देश की परम्परा, ऐतिहासिक विरासत और पर्यावरण की भिन्नता के कारण राजनीति की एक नयी शैली भारत में विकसित हुई है।

भारत की राजनीतिक संस्कृति

[POLITICAL CULTURE OF INDIA]

किसी राजनीतिक व्यवस्था के पीछे आधार रूप से उसकी राजनीतिक संस्कृति और फिर उपसंस्कृतियाँ होती हैं जिनसे बहुत हद तक राजनीतिक व्यवस्था के चरित्र का निर्धारण होता है। यह कोई आवश्यक नहीं कि राजनीति का ऊपरी ढाँचा ठीक-ठीक राजनीतिक संस्कृति को प्रतिबिम्बित करे। फिर भी दोनों का एक-दूसरे से गहरा सम्बन्ध होता है। हालांकि संस्कृति निर्णायक होती है, फिर भी दोनों एक-दूसरे को प्रभावित करते हैं और इस प्रक्रिया में राजनीतिक संस्कृति में भी बदलाव आता है। लेकिन जहाँ राजनीतिक व्यवस्था और राजनीतिक संस्कृति दोनों की मूल मान्यताएँ एक-दूसरे से भिन्न दिखायी दे वहाँ राजनीतिक व्यवस्था पर राजनीतिक संस्कृति के अनुसार बदलने का भारी दबाव पड़ता है।

राजनीतिक संस्कृति से अभिप्राय

(THE MEANING AND DEFINITIONS OF POLITICAL CULTURE)

किसी राजनीतिक संस्कृति में उस समाज की अभिवृत्तियों, विश्वास भावनाएँ और सत्य शामिल होते हैं जिनका राजनीतिक व्यवस्था और राजनीतिक मुद्दों में सम्बन्ध होता है।¹ सिडनी वर्बा के अनुसार, “राजनीतिक संस्कृति में आनुभाषिक विश्वासों, अभिव्यक्तात्मक प्रतीकों और मूल्यों की वह व्यवस्था सम्मिलित है जो उस परिस्थिति अथवा दशा को परिभाषित करती है जिसमें राजनीतिक क्रिया सम्पन्न होती है।”² ल्यूथियन पाई के अनुसार, “राजनीतिक संस्कृति अभिवृत्तियों, विश्वासों तथा मनोभावों का ऐसा पुंज है जो राजनीतिक क्रिया को अर्थ एवं व्यवस्था प्रदान करता है तथा राजनीतिक व्यवस्था में व्यवहार को नियन्त्रित करने वाली अन्तर्निहित पूर्णधारणाओं तथा नियमों को बनाता है।”³ उन परिभाषाओं से स्पष्ट है कि राजनीतिक व्यवस्था तथा राजनीतिक मुद्दों से सम्बन्धित सामाजिक दृष्टिकोणों, विश्वासों और मूल्यों से राजनीतिक संस्कृति का निर्माण होता है। कई बार यह हो सकता है कि ये अभिवृत्तियाँ सचेतन रूप से प्रकट न हों और धुंधली सी दिखाई दें। बहुत ही सरल भाषा में राजनीतिक संस्कृति, राजनीति के प्रति लोगों की धारणाएँ हैं अर्थात् कहीं तक नागरिक यह महसूस करते हैं कि निर्णयकारी प्रक्रिया (decision-making Process) में भाग लेकर उसे प्रभावित कर सकते हैं।

उपर्युक्त परिभाषाओं से ‘राजनीतिक संस्कृति’ की अवधारणा की तीन विशेषताएँ प्रकट होती हैं (1) आनुभाषिक आस्थाएँ या विश्वास (Empirical beliefs)—इससे अभिप्राय है कि

¹ A. R. Ball . *Modern Politics and Government* (London, 1971) p 56.

² Sydney Verba . *Comparative Political Culture* (ed.) Lucian Pye and Sydney Verba . *Political Culture and Political Development*, (New Jersey, 1965), p 513.

³ Lucian Pye op cit., p 7.

व्यक्ति राजनीतिक व्यवस्था, राजनीतिक संस्थाओं, संरचनाओं और प्रक्रियाओं के बारे में किस प्रकार से विश्वास रखता है ? इससे राजनीतिक व्यवस्था में व्यक्ति की अभिरुचि या उदासीनता का ज्ञान होता है । उदाहरण के लिए, अगर कोई व्यक्ति स्वयं यह आनुभाविक विश्वास रखने लग जाता है कि आम चुनाव में उसके मत देने या नहीं देने में कोई फर्क नहीं पड़ेगा तो वह सामान्यतया मत देने ही नहीं जायेगा । लोकतन्त्र में लोगों की आनुभाविक आस्थाओं एवं विश्वासों के आधार पर ही शासकों और शासितों के पारस्परिक सम्बन्धों का नियमन होता है । (ii) मूल्य अभिरुचियाँ (Value Preference)—इससे यह आशय है कि राजनीतिक समाज के व्यक्ति स्वयं अपने लिए और सम्पूर्ण राष्ट्र के लिए किस प्रकार की मूल्य व्यवस्था में अभिरुचि रखते हैं ? अर्थात् लोगों की अभिरुचि कानून व संवैधानिक नियमों वाली व्यवस्था में है अथवा कानूनों को वे केवल साधनमात्र समझते हैं ? लोग सामाजिक और आर्थिक न्याय चाहते हैं अथवा राजनीतिक लोकतन्त्र के ढाँचे को बरकरार रखना चाहते हैं ? वे लोकतन्त्र, स्वतन्त्रता, निष्पक्ष न्यायपालिका और स्वतन्त्र प्रेस चाहते हैं अथवा उनकी रुचि तो केवल एक बात में हो सकती है कि उनका समाज समय के साथ-साथ नहीं अपितु तुरन्त आगे बढ़ जाय । नवोदित विकासशील राज्यों में विकास की गति तीव्र करने की लालसा इतनी गहरी है कि इसके लिए वे लोकतन्त्र को अनुपयुक्त मानकर ऐसी निरंकुश व्यवस्थाओं का स्वागत कर रहे हैं जो सौ वर्ष में प्राप्त होने वाली अवस्था को दस वर्ष में प्राप्त करा सकें । (iii) प्रभावी अनुक्रियाएँ (Effective responses)—इससे अभिप्राय है कि राजनीतिक वस्तुओं, संस्थाओं और प्रतिक्रियाओं के प्रति लोगों के अनुकूल मनोभाव है, अथवा प्रतिकूल मनोभाव । उदाहरण के लिए, एक राजनीतिक समाज के व्यक्तियों को अपने राष्ट्र, देश या व्यवस्था पर गर्व हो सकता है तो किसी अन्य राजनीतिक समाज के लोगों में इसके प्रति निराशा और घृणा तक हो सकती है ।

संक्षेप में, राजनीतिक संस्कृति से केवल राजनीति के प्रति अभिवृत्तियाँ, राजनीतिक मूल्य, विचारधाराएँ, राष्ट्रीय चरित्र और सांस्कृतिक लोकाचार ही सम्मिलित नहीं रहता है बल्कि राजनीति की शैली, ढंग और उसका तथ्यात्मक ढाँचा भी सम्मिलित रहता है ।

भारत की राजनीतिक संस्कृति : अभिप्राय

(INDIA'S POLITICAL CULTURE MEANING)

जब हम भारत के सन्दर्भ में राजनीतिक संस्कृति की चर्चा करते हैं तो हमारा अभिप्राय भारत के लोगों की अभिवृत्तियों, विश्वासों, भावनाओं और मूल्यों से है अर्थात् भारत के लोगों की राजनीतिक संस्थाओं, प्रक्रियाओं और संरचनाओं के बारे में क्या धारणाएँ हैं ? क्या भारत की जनता राजनीतिक मुद्दों के प्रति जागरूक है ? क्या भारत की जनता राजनीतिक निर्णय प्रक्रिया को प्रभावित करने की क्षमता रखती है ? मोटे रूप में भारत की राजनीति के प्रति लोगों की धारणाएँ ही यहाँ की संस्कृति का स्वरूप उजागर करती हैं ।

राजनीतिक संस्कृति की अवधारणा की विशेषताओं के परिप्रेक्ष्य में भारत की राजनीतिक संस्कृति को स्पष्ट किया जा सकता है :

(i) भारतीय जन मानस के राजनीतिक विश्वास—भारत में लोकतन्त्र बरकरार है जबकि एशिया और अफ्रीका के अधिकांश देशों में लोकतन्त्र का सूर्य अस्त हो चुका है । इससे साफ प्रकट होता है कि लोकतन्त्र की संस्थाओं और संरचनाओं में लोगों की अटूट आस्था है । अशिक्षित होते हुए भी भारत का मतदाता गैर-जिम्मेदार नहीं कहा जा सकता है । स्वाधीनता के बाद भारत में अनवरत रूप से निर्वाचन होना और 50 से 65 प्रतिशत तक मतदाताओं का निर्वाचन प्रक्रिया में भाग लेना यह इंगित करता है कि आज जनता का निर्वाचित लोकतन्त्र में गहरा विश्वास है । जून 1975 में घोषित आपात्कालीन व्यवस्था में प्रेस और न्यायपालिका की स्वतन्त्रता नियन्त्रित हो

गयी, मीसा और डी आई. आर. (भारत सुरक्षा अधिनियम) जैसे कानूनों के कारण नागरिक स्वतन्त्रता परिसीमित हो गयी, 42वें संविधान संशोधन द्वारा संविधान का लोकतान्त्रिक ढाँचा चरमराने लगा तो लोगो ने मार्च 1977 के चुनावों में जयप्रकाश नारायण के नारे 'लोकतन्त्र बनाम तानाशाही' में से लोकतन्त्र को कायम करने का आश्वासन देने वाली जनता पार्टी को सत्तारूढ़ किया। अपने ढाई वर्ष के शासनकाल में जनता पार्टी का नेतृत्व वर्ग आपसी कलह में उलझता रहा, कानून और व्यवस्था की स्थिति बिगड़ने लगी, देशव्यापी पुलिस आन्दोलन हुआ और प्रशासन में नीकरशाही का बोलबाला बढ़ने लगा तो जनवरी 1980 के चुनावों में श्रीमती इन्दिरा गाँधी ने जनता को आह्वान किया कि 'उस सरकार को चुनिये जो काम कर सके।' भारत की जनता ने जनता पार्टी और लोकदल के नेताओं को अस्वीकार करके एक स्थिर सरकार के पक्ष में निर्णय लिया। इसमें स्पष्ट है कि लोकतन्त्र, निष्पक्ष निर्वाचन तन्त्र, प्रेस की स्वतन्त्रता, न्यायपालिका की निष्पक्षता, मर्यादित शासन और स्थिर सरकार में लोगो की आस्था है। लोकतान्त्रिक जीवन मार्ग में जनता की यह दृढ़ आस्था ही भारतीय लोकतन्त्र का सबसे प्रमुख आधार है।

(ii) भारत में लोगो के राजनीतिक मूल्य—भारत में लोगो के राजनीतिक मूल्य क्या हैं? यह राजनीतिक मूल्य ही हैं जो व्यक्ति को क्रान्ति और आवश्यकता पड़ने पर खून बहाने तक के लिए तैयार कर देते हैं। गाँधीजी ने भारत का राष्ट्रीय आन्दोलन 'स्वराज्य' के मूल्य को जनता में लोकप्रिय बनाकर चलाया। मोतीलाल नेहरू अपनी हजारों की आय वाली बकायत को त्यागकर स्वतन्त्रता आन्दोलन में कूद पड़े। भगतसिंह ने स्वतन्त्रता के लिए अपने प्राणों की आहुति दे दी। स्वाधीनता के बाद नेताओं और जनता के मूल्यों में काफी परिवर्तन आया है। कथनी और करनी का स्पष्ट अन्तर मूल्यों के परिप्रेक्ष्य में दिखायी देता है। सभी कहते हैं कि लोकतन्त्र, धर्मनिरपेक्षता और समाजवाद हमारे आधारभूत मूल्य हैं; किन्तु क्या हमारी सामाजिक संस्कृति में तानाशाही के बीज छिपे हुए नहीं हैं। उच्च और निम्न वर्ग का अन्तर, ऊँची और नीची जातियों की शृंखला, नेता और जनता के बीच की दूरी क्या अलोकतान्त्रिक नहीं है? धर्मनिरपेक्षता की ओट में क्या धर्म के आधार पर वोट नहीं माँगे जाते? समाजवाद की चर्चा करते हैं किन्तु क्या हमारे एक संसद सदस्य पर औसतन प्रति माह 5000 रु. से भी अधिक व्यय नहीं करना पड़ता है? क्या मन्त्री, गवर्नर और राष्ट्रपति समाजवादी राजकुमारों की तरह जीवन व्यतीत नहीं करते हैं?

संविधान की प्रस्तावना में भारतीय जनता के राजनीतिक मूल्यों की चर्चा हुई। ये मूल्य हैं न्याय, स्वतन्त्रता, समता और भ्रातृत्व। प्रस्तावना में निहित आदर्श आज भी हमारे राष्ट्रीय मूल्य हैं और युग-युग में प्रत्येक सरकार को उनकी प्राप्ति के लिए सतव प्रयास करना होगा।

(iii) भारत में लोगो की प्रभावी अनुक्रियाएँ—राजनीति, राजनीतिक व्यवस्था और राजनीतिज्ञों के प्रति भारत के लोगो के अनुकूल मनोभाव नहीं हैं। राजनीति को हेय दृष्टि से देखा जाता है। पेशेवर राजनीतिज्ञों का बाहुल्य है और अपने न्यस्त स्वार्थों की पूर्ति के लिए राजनीतिज्ञ बिना किसी सिद्धान्त और विचारधारा के दल-बदल करने में नहीं हिचकिचाते। बड़े से बड़े राजनीतिज्ञों पर भ्रष्टाचार, भाई-भतीजावाद के आरोप सामान्य बात हो गयी है। बिगड़ चुके वर्षों से भारत की राजनीति में जो कुछ हो रहा है उससे आम जनता का मन भारी क्षोभ, ग्लानि और एक विचित्र-सी खिन्नता से भगता जा रहा है। सार्वजनिक जीवन में नैतिक मूल्यों के अव-मूल्यन, राजनीतिक दलों के विघटन और आये दिन दल-बदल एवं सरकारों (केन्द्र एवं राज्य) के उल्टे जाने के सन्दर्भ में जो प्रश्न उठाया जा रहा है, वह है—क्या ब्रितानी ढंग की ससदीय व्यवस्था भारत के लिए उपयुक्त सिद्ध नहीं हुई?

भारत की राजनीतिक संस्कृति के आधार

(THE FOUNDATIONS OF INDIA'S POLITICAL CULTURE)

भारत की राजनीतिक संस्कृति कही समरूप मे देखने को मिलती है तो कही विविध रूप वाली है। इससे यह प्रश्न महत्वपूर्ण बन जाता है कि राजनीतिक संस्कृति के ऐसे कौन-से आधार हैं जिनसे उनकी प्रकृति का निर्धारण होता है। यहाँ भारत की राजनीतिक संस्कृति के प्रमुख आधार का उल्लेख करना प्रासंगिक होगा :

(i) ऐतिहासिक आधार (Historical Foundations)—किसी देश की राजनीतिक संस्कृति का महत्वपूर्ण आधार उसका इतिहास होता है और किसी भी राजनीतिक व्यवस्था के लिए अतीत से पूर्णतया नाता तोड़ लेना सम्भव नहीं है। भारत लम्बे समय तक औपनिवेशिक प्रभुत्व का अच्छा उदाहरण प्रस्तुत करता है जहाँ धीरे-धीरे वेस्टमिनिस्टर (ब्रिटिश) नमूने की सरकार का उदय हुआ। भारतीय संसद की कार्यप्रणाली ब्रिटिश संसद से मिलती है और भारत में 'कानून के शासन' की धारणा ब्रिटेन से ही आयी है।

(ii) भौगोलिक आधार (Geographical Foundations)—किसी देश की राजनीतिक संस्कृति का भूगोल भी महत्वपूर्ण नियामक कारण होता है। भारतीय उपमहाद्वीप की भौगोलिक स्थिति से राजनीतिक संस्कृति के निर्माण में भौगोलिक कारक के प्रभाव को अधिक अच्छी तरह समझा जा सकता है। भारत के विभाजन के बाद पाकिस्तान के दो भागों की भौगोलिक दूरी इनको अन्ततः पृथक् राज्य बनाकर रही, क्योंकि इन दोनों भागों की राजनीतिक संस्कृति इतनी विरोधी बन गयी थी कि किसी प्रकार का प्रयत्न यहाँ तक कि भारत का भय भी इनकी राजनीतिक संस्कृतियों को साम्य की अवस्था में नहीं ला सका। स्वाधीनता के बाद भारत की विशिष्ट भौगोलिक स्थिति के कारण ही गुटनिरपेक्षता की विदेशी नीति अपनायी गयी। जनता पार्टी के सत्ता में आने के बाद भी इस नीति में बुनियादी परिवर्तन नहीं हुआ।

(iii) सामाजिक-आर्थिक संरचना का आधार (The Foundation of Socio-economic Structures)—किसी देश की राजनीतिक संस्कृति को बनाने में सामाजिक-आर्थिक संरचना काफी प्रभावकारी भूमिका अदा करती है। मुख्य रूप से शहरी और औद्योगिक समाज अधिक सश्लिष्ट या जटिल समाज होता है जहाँ तीव्र संचार साधनों को बढ़ावा मिलता है। ऐसे समाज में शैक्षिक स्तर उच्च स्तर होते हैं, गुटों की संख्या में वृद्धि हो जाती है और निर्णयकारी प्रक्रिया में भाग लेने वालों की संख्या अनिवार्यतः अधिक व्यापक होती है। ग्रामीण समाज परिवर्तन तथा अभिनवीकरण के प्रति उन्मुख नहीं होते और जिन राज्यों का अधिकांश किसान वर्ग होता है, वे अधिक अनुदार होते हैं।

भारत में कांग्रेस सरकार ने देश का औद्योगीकरण एक पूंजीवाद मिश्रित अर्थ-व्यवस्था की अभिधारणा के आधार पर करने का जिम्मा लिया। पूंजीवादी औद्योगीकरण का अर्थ है उत्पादन साधनों के मालिकों के लिए उत्पादन के प्रेरक के रूप में मुनाफे पर आधारित और दूसरे समस्त सामाजिक सम्बन्धों का बुनियादी चरित्र प्रतिद्वन्द्विता है, इस तथ्य पर आधारित औद्योगीकरण। पूंजीवादी औद्योगीकरण का अर्थ है समुदाय के सम्पूर्ण आर्थिक जीवन का यन्त्रीकरण, व्यवसायीकरण और व्यक्तियों के बीच सभी सम्बन्धों में प्रतिद्वन्द्विता का और समाज की गाड़ी के पहियों को संचालित करने वाले केन्द्रीय उत्प्रेरक के रूप में मुनाफे का समावेश कराकर सम्पूर्ण पुरानी सामाजिक-आर्थिक संरचना का रूपान्तरण।¹

¹ ए. आर. देसाई. भारतीय राष्ट्रवाद की अधुनातन प्रवृत्तियाँ (मेकमिलन, 1978), पृ. 81-142।

पूँजी अपने निदेश के लिए उन्हीं क्षेत्रों को चुनती है जो उसे प्रारम्भिक सुविधाएँ प्रदान करते हैं। चूँकि ये सुविधाएँ पहले से ही मौजूद शहरी क्षेत्रों में प्राप्त होती हैं अतः एक उद्यम और व्यावसायिक प्रतिष्ठान सामान्यतया शहरी अथवा शहरी के उपनगरीय क्षेत्रों में शुरू किये जाते हैं। शहरी का यह और आगे औद्योगिक विस्तार स्वचालित ढंग से जन उपयोगिताओं, सड़कों और यातायात के साधनों, मजदूरों के लिए आवासों, स्वच्छता, स्कूलों, अस्पतालों और मनोरंजन की सुविधाओं में समानान्तर निवेश की आवश्यकता को जन्म देता है। इस प्रकार इन निवेशों का एक बड़ा हिस्सा बर्जआर्डे, मध्यवर्ग के सम्बद्ध सार और नौकरशाही के ऊपरी तबके की जरूरतों को पूरा करने में लगाया जाता है। इससे उच्च शहरी सांस्कृतिक परम्परा के मानकीकृत नमूने का जन्म होता है, जो पश्चिमी देशों के शहरी के रंग में रंगे लगभग सभी शहरी में सतही, पतनशील किस्म का अधिक है। इनमें अपने फैनेबल होटल, वातानुकूलित चलचित्रगृह और रंगशालाएँ हैं। मन से ये लोग अब भी सामन्ती तथा अर्द्ध-सामन्ती मूल्यों से चिपके रहते हैं। पश्चिमी मुलम्मा चढाये उच्च और उच्च मध्य स्तरों से बना यह अभिजन एक दोगली संस्कृति विकसित करता है जो रूप में आधुनिक है किन्तु साररूप में पुरातनपन्थी तथा हैसियत को बनाये रखने वाली। इस प्रकार एक शहरी उच्च सांस्कृतिक परम्परा का उदय हो रहा है जो प्रमुख रूप से दोगली, नकली, आम जनता से कटी हुई पूँजीवादी मूल्यों से जोड़ती है।

कांग्रेस सरकार की कृषि नीतियों से एक विशिष्ट वर्ग को ही गाँवों में लाभ हुआ और एक 'नये ग्रामीण अभिजन' का विकास हो रहा है। यह ग्रामीण अभिजन उच्च जातियों एवं धनाढ्य किसानों (Rich peasantry) से मिलकर बना है। ग्रामीण क्षेत्र में ये ही लोग आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक और सांस्कृतिक क्षेत्रों में सत्ता वाले स्थानों पर कब्जा करते रहे हैं। ये लोग स्थानीय नागरिक गतिविधियों, स्कूलों, बोर्डों, ग्राम पंचायतों, सहकार संस्थाओं आदि पर छाये रहते हैं।

कृषीय तथा शहरी दोनों क्षेत्रों में सरकारी की नीतियों तथा उसके समाज कल्याण उपायों से निम्नतर स्तरों की कीमत पर प्राथमिक रूप से उच्चतर स्तरों को ही फायदा मिलता है। आम जनता और मध्य वर्गों की गरीबी गम्भीर रूप से बढ़ती जा रही है। सम्पूर्ण ग्रामीण जगत में निचले स्तरों के बीच गहरा असन्तोष उबल रहा है जो अपने वर्ग संगठन के अभाव में अपने संगठित वर्ग आन्दोलनों में अभिव्यक्ति नहीं पा रहा है। किन्तु कभी-कभी तनावों और सघर्षों के रूप में विस्फोटक हो जाता है।¹

राजनीतिक संस्कृति के निर्माण में आर्थिक संरचना से भी अधिक महत्व सामाजिक संरचना का होता है। समाज में बहुलता और विविधता वाले वर्गों का होना राजनीतिक संस्कृति में अनेक उप-संस्कृतियाँ स्थापित कर देता है, जिनमें समरूपता या विषमता के लक्षण सम्पूर्ण राजनीतिक संस्कृति पर निर्णयकारी ढंग से प्रभाव डालते हैं। भारत का समाज जाति, धर्म, भाषा और प्रादेशिकता के तत्त्वों से प्रभावित रहा है और राजनीतिक संस्कृति पर इन तत्त्वों का दबाव पड़े बिना नहीं रह सकता। राजनीति की प्रक्रिया से प्रचलित संस्थाओं के जरिये जनता का समर्थन या स्वीकृति प्राप्त करने की कोशिश की जाती है। चूँकि भारत की जनता जातियों में संगठित है, इसलिए राजनीति को जाति संस्था का उपयोग करना ही पड़ेगा। इसके अलावा भी भारत में अनेक उप-संस्कृतियाँ और विशेषकर दक्षिण के लोगों की उप-संस्कृति जिसे वे उप-राष्ट्रीयता तक कहते हैं, भारत की राजनीतिक संस्कृति में अनेक बार तनाव व संकट के क्षण आने का कारण बनी है।

(iv) समाज की सामान्य संस्कृति का आधार (The Foundations of General Culture of Society)—राजनीतिक संस्कृति का पोषण भारत की सामान्य संस्कृति से ही होता है।

¹ ए. आर. देसाई : भारतीय राष्ट्रवाद की अधुनातन प्रवृत्तियाँ (मेकमिलन, 1978) पृ. 135-39।

राजनीतिक संस्कृति का मौलिक और स्थायी आधार समाज की सामान्य प्रकृति ही है। हमारे समाज के सामान्य विश्वास, मूल्य और दृष्टिकोण राजनीतिक विश्वासों, मूल्यों और दृष्टिकोणों को प्रभावित करते हैं। वर्ण-व्यवस्था, ऊँच-नीच, सामन्त शैली, धार्मिक मठाधीशों और पण्डितों की श्रेष्ठता हमारी सामाजिक संस्कृति की कतिपय विशेषताएँ हैं और राजनीतिक संस्कृति इनसे घोषित है।

(v) विचारधाराओं का आधार (The Ideological Foundation) विचारधारा राजनीतिक संस्कृति का आधुनिक कारक है। साम्यवादी विचारधारा ने सोवियत संघ और चीन की संस्कृतियों का नये रूप से सृजन किया है। विचारधारा के रूप में भारत ने समाजवाद और गाँधीवाद को स्वीकार किया है। हम समाजवादी समाज का निर्माण करना चाहते हैं, गाँधी के सपनों का भारत बनाना चाहते हैं। राजनीति में साधनों की पवित्रता की जो भी चर्चा हम करते हैं, वह गाँधीवादी विचारधारा का ही प्रभाव है।

(vi) पौरलौकिकता में विश्वास की सामान्य भारतीय धारणा (The General Indian Myth of Rebirth)—भारतीय संस्कृति की यह सामान्य विशेषता है कि जनता धर्म, परलोक, ईश्वर, आध्यात्मिकता आदि में विश्वास करती है। भारत में धर्म, अर्थ, काम और मोक्ष चार पुरुषार्थ माने गये हैं, इनमें मोक्ष की ज्यादा चिन्ता की गयी है और लोग पुनर्जन्म के सिद्धान्त में विश्वास करते हैं अर्थात् यह माना जाता है कि हमारी आज की दयनीय स्थिति के कारण हमारे पूर्व जन्म के पाप हैं। इसकी भूमिका लोकतान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्था के सन्दर्भ में मानव को भाग्यवादी बनाती है। इससे अकर्मण्यता उत्पन्न हुई और अकर्मण्यता ने न तो नेताओं को गतिशील बनाया और न जनता को क्रान्तिकारी। हम यह बात नहीं समझ पाये कि परिश्रम द्वारा राष्ट्र निर्माण किया जा सकता है।

(vii) राजनीतिक उदासीनता भारतीय परम्परा (The Indian Tradition of Political Alienation)—भारतीय संस्कृति में इस बात की प्रेरणा नहीं मिलती कि जन सामान्य राजनीति में रुचि लें। भारत में राजनीति को तिरस्कार की दृष्टि से देखने की परम्परा रही है क्योंकि यहाँ वर्णों और जातियों में कर्म विभाजन था। राज्य संचालन एवं राज-काज का कार्य क्षत्रियों का था और बाकी जनता राजनीतिक प्रक्रिया से दूर रहती थी। यह धारणा थी कि 'कोऊ नृप होउ हमे का हानि।' इससे राजनीतिक उदासीनता की स्थिति उत्पन्न होती है और व्यक्ति राजनीति से अपने को पृथक् रखने का प्रयास करता है। यही कारण है कि आज भी चुनावों में हमारे यहाँ अनुपस्थित मतदाताओं की संख्या बहुत अधिक रहती है। चुनावों में अधिकांश मतदाता रुचि नहीं लेते और प्रायः 55-60 प्रतिशत मतदाता ही अपने मत का उपयोग करते हैं।

(viii) अहिंसा की भारतीय परम्परा (The Indian Tradition of Non-violence)—भारत की सामान्य संस्कृति में अहिंसा की ऐतिहासिक परम्परा रही है। महावीर और गौतम बुद्ध ने अहिंसा का सन्देश दिया एवं 'अहिंसा परमो धर्म।' की विरासत मिली। स्वाधीनता आन्दोलन के समय महात्मा गाँधी ने अहिंसा की धारणा का राजनीति में सफलतापूर्वक प्रयोग किया। स्वाधीनता के बाद अक्सर अन्तर्धान, वन्द, हड़ताल, घेराव, दंगे आदि आन्दोलनात्मक तरीकों का व्यापक प्रयोग हुआ, तथापि ऐसे लोगों को व्यापक समर्थन प्राप्त नहीं हो पाया। यही कारण है कि नक्सलवादी तत्त्वों को स्थायी सफलता नहीं मिल सकी। अहिंसा के तत्त्व इतने प्रबल हैं कि भारत की राजनीतिक व्यवस्था को आन्दोलनात्मक हिंसक तत्त्वों से आज तक बचाया जा सका है।

¹ दामोदर शर्मा : भारतीय राजनीतिक संस्कृति : बदले आयाम, राज्यशास्त्र समीक्षा (जयपुर), जनवरी 1979, पृ. 28-29।

मायरन वीनर के विचार : भारत में दो राजनीतिक संस्कृतियाँ

(MYRON WEINER'S VIEWS . INDIA—TWO POLITICAL CULTURES)

भारत की राजनीतिक संस्कृति के अध्ययन की दृष्टि से प्रो. मायरन वीनर के विचार उल्लेखनीय हैं। इस दृष्टि से लूसियन डब्ल्यू. पाई तथा सिडनी वर्वा द्वारा सम्पादित 'पॉलिटिकल कल्चर एण्ड पॉलिटिकल डेवलपमेन्ट' में मायरन वीनर का लेख—इण्डिया : टू पॉलिटिकल कल्चर्स (India Two Political Culture) अत्यन्त महत्वपूर्ण है।

दो प्रकार की राजनीतिक संस्कृति—वीनर का मत है कि स्वाधीन भारत में दो प्रकार की राजनीतिक संस्कृति का विकास हुआ है।¹ एक संस्कृति के दर्शन स्थानीय स्तर और जिला स्तर पर होते हैं। स्थानीय सस्याओं की राजनीति, राजनीतिक दलों के स्थानीय संगठन तथा स्थानीय प्रशासनिक इकाइयों की कार्य-प्रणाली में संस्कृति के पहले रूप की झाँकी मिलती है। इस संस्कृति में विस्तार की अभिवृत्ति पायी जाती है और अन्ततोगत्वा इसका प्रकटीकरण राज्य विधायिका, राज्य प्रशासन और राज्य सरकार में होता है। यह संस्कृति पारम्परिक तत्त्वों के बाहुल्य से ग्रसित है तथापि इसमें अनेक आधुनिक तत्त्व भी दृष्टिगोचर होते हैं।

दूसरी प्रकार की संस्कृति के दर्शन नयी दिल्ली में होते हैं। इस संस्कृति का स्वरूप भारत के नियोजकों, राष्ट्रीय स्तर के राजनीतिज्ञों और वरिष्ठ प्रशासनिक अधिकारियों की कार्य-प्रणाली में दिखायी देता है। यह संस्कृति भारत के अग्रणी विरासत वाले बुद्धिजीवियों के विचार-विमर्श में जीवन्त है। जैसे-जैसे नयी दिल्ली से राज्यों की राजधानियों और आगे भारत के गाँवों तक बढ़ते जाते हैं वैसे-वैसे इस स्वरूप वाली संस्कृति का प्रभाव आँखों से ओझल होता जाता है। वह रक्षात्मक स्वरूप वाली राजनीतिक संस्कृति है जो जन संस्कृति की विरोधी कही जा सकती है। यद्यपि इस संस्कृति की अभिव्यक्ति आधुनिक भाषा में होती है तथापि इनमें अनेक पारस्परिक तत्त्व मौजूद रहते हैं।

पहली प्रकार की संस्कृति को जनता की उदीयमान संस्कृति (Emerging mass political culture) तथा दूसरे प्रकार की संस्कृति को विशिष्ट वर्ग (Elite political culture) की संस्कृति कहा जा सकता है।² यदि एक को परम्परावादी और दूसरी को आधुनिक राजनीतिक संस्कृति कहा जाय तो भ्रान्तिपूर्ण होगा।

विशिष्ट वर्ग का जन सामान्य की राजनीतिक संस्कृति पर प्रभाव—भारत जैसे विविधता वाले देश में लोगों के राजनीतिक दृष्टिकोणों में अन्तर पाया जाना स्वाभाविक है। यदि गुजरात में राजनीति की गाँधीवादी शैली पायी जाती है तो आन्ध्र की राजनीति भावात्मक एवं आन्दोलनात्मक स्वरूप वाली है। पश्चिमी बंगाल की राजनीति असमजस्यपूर्ण वैचारिकता की ओर झुकी हुई और शेष भारत एकदम भिन्न है।

सामाजिक और धार्मिक विविधता के बावजूद भारत के लोगों को जोड़ने वाले सम्पर्क-सूत्र प्राचीन काल से ही विकसित होते रहे हैं। प्रत्येक गाँव को अपने सीमित दायरे से बड़े परिवेश में जोड़ने के सम्पर्क सूत्र थे वैवाहिक पद्धति, तीर्थयात्राएँ, साधुओं की पद यात्राएँ आदि। ये तत्त्व गाँवों में बाह्य सांस्कृतिक प्रभाव लाने वाले थे। धीरे-धीरे राष्ट्रीय राजनीतिक सस्याओं एवं गतिविधियों का प्रभाव बढ़ने लगा। यद्यपि समाजशास्त्रियों ने इस बात का क्रमवद्ध अध्ययन नहीं किया है कि किसानों और खेतिहर मजदूरों का, राष्ट्रीय आन्दोलन, धर्मनिरपेक्ष, लोकतन्त्रात्मक

¹ "There thus have emerged in post-independence India two Political Culture operating at different levels of Indian Society."
—Myron Weiner

² "The first Political Culture can be characterized as an emerging mass political culture, the second, as an elite political culture."
—Myron Weiner

और संघीय संस्थाओं के प्रति जो राजनीतिक जीवन का संचालन करती है, क्या दृष्टिकोण था ? इस बात का कोई भी विशेष अध्ययन नहीं मिलता है कि राष्ट्रीय नेताओं जैसे नेहरू और पटेल के बारे में किसानों की कितनी जागरूकता थी ? स्वाधीनता के बाद जिन नेताओं के हाथों में शासन की वागडोर आयी उन्होंने अपने सपनों का भारत बनाने का निश्चय किया । उनकी नीतियाँ और कार्यप्रणाली सभी को मालूम थी । वे नियोजित आर्थिक विकास, सामुदायिक विकास कार्यक्रम, भूमि सुधार, पंचायती राज संस्थाओं की स्थापना, संवैधानिक व्यवस्था, स्वतन्त्र और निष्पक्ष चुनाव, रियासतों का स्वतन्त्र भारत में विलीनीकरण, भाषायी आधार पर राज्यों का पुनर्गठन आदि चाहते थे । इन नीतियों का लोगों के दृष्टिकोणों और व्यवहारों पर क्या असर पड़ा, यह हमारे जानने की महत्वपूर्ण बात है । इन नयी नीतियों द्वारा महत्वपूर्ण परिवर्तन आये हैं और ये परिवर्तन एक नयी सामाजिक संस्कृति का निर्माण करते हैं ।¹

वस्तुतः भारत जैसे नव स्वतन्त्र देशों में परिवर्तित राजनीतिक विकास एवं राजनीतिक प्रक्रियाएँ नवीन राजनीतिक संस्थाओं और सरकारी गतिविधियों का परिणाम हैं ।² सबसे बड़ा परिवर्तन तो यही हुआ है कि जनता और सरकार के सम्बन्धों में प्रभावकारी बदलाव आया है । इस बदलाव की प्रक्रिया में शासन की गतिविधियों के तीन महत्वपूर्ण पक्ष हैं : (i) प्रत्येक स्तर पर शासन की गतिविधियों का विस्तार होना, (ii) सत्ता का विकेन्द्रीकरण, (iii) सत्ता का लोकतन्त्रीकरण होना ।³

भारत जैसे देश में शासन के इन तीनों पक्षों ने लोगों के राजनीतिक दृष्टिकोण को किस सीमा तक बदला है ? भारत में उदीयमान जनता की राजनीतिक संस्कृति तथा राजनीतिज्ञों एवं नौकरशाहों की विशिष्ट वर्ग की संस्कृति में किस सीमा तक लगाव एवं अलगाव है ?

(1) शासन के क्रियाकलापों का विस्तार (The Expanding net of Government)—भारत की जन संस्कृति (Mass Political Culture) में बदलाव लाने वाला पक्ष है शासन की गतिविधियों में नियामकीय वृद्धि । विदेशों से किसी वस्तु को मँगाने के लिए, विक्रय हेतु दुकान खोलने के लिए अथवा कमी वाली आवश्यक वस्तु की खरीद के लिए भारत में लोगों को किसी न किसी प्रशासनिक अभिकरण से स्वीकृति लेनी होती है । भारत में आर्थिक नियोजन का अर्थ है कि उत्पादन और वितरण के नक्ष्य निश्चित होना, कमी वाली वस्तुओं जैसे इस्पात, लोहा, कोयला, विदेशी मुद्रा आदि का सरकार द्वारा वितरण करना आदि । कतिपय वस्तुओं के दाम निश्चित कर देना एवं उनकी खरीद के लिए परमिट के उपबन्ध आदि । सरकारी नियन्त्रण को इस व्यवस्था से व्यक्ति और शासन के सम्बन्धों में प्रभावकारी परिवर्तन आता है । नियन्त्रण की जटिल नियामकीय व्यवस्था के संचालन हेतु हजारों की सख्या में सरकारी कर्मचारियों की जरूरत होती है । इन सरकारी अधिकारियों द्वारा महत्वपूर्ण प्रशासकीय निर्णय लिये जाते हैं । ये निर्णय लेते हैं कि किस गाँव में सड़क बनायी जायें, किस गाँव को बिजली दी जाये और कहाँ कारखाने खोले जायें । इनके निर्णयों को प्रभावित करने के लिए गाँव के लोग जिला मुख्यालयों पर जाते हैं

1 "What is less known is the impact which these various politics have had upon the attitudes and behaviour of Indians towards the state and toward Politics generally. The changes caused by them are important new socializing forces." —Myron Weiner

2 "Indeed one might argue that in India as in many other new states, the changing character of Political attitudes and the Political process is increasingly the consequence of the introduction of new governmental institutions and of governmental activities." —Myron W

3 "Three aspects of the... been vital in this changing re...
The expanding activi... ment, the dispersion of pe...
democratization of... —M

और जिले के लोग राज्यों की राजधानियों एवं नयी दिल्ली तक जाते हैं। इस सम्पर्क सूत्र का मुख्य ध्येय प्रशासन को प्रभावित करना है न कि सरकारी नीतियों में परिवर्तन लाना।¹

(2) सत्ता का विकेन्द्रीकरण (The Dispersion of Power)—भारत की राजनीतिक संस्कृति में बदलाव लाने वाला दूसरा पक्ष है सत्ता का विकेन्द्रीकरण। भारत में किसी न किसी रूप में सदियों से ही सत्ता विकेन्द्रित रही है। मुगल बादशाह दिल्ली में रहते हुए अपने गवर्नरों के माध्यम से शासन करते थे। ब्रिटिश काल में भी स्थानीय सत्ता यथार्थ में जिला प्रशासन में निहित होती थी। स्वाधीनता के बाद नये संविधान में सघ-व्यवस्था पर जोर दिया गया। कृषि सिंचाई, लोक कल्याण आदि विषयों का प्रशासन राज्य सरकारों के सुपुर्द कर दिया गया। पंचायती राज की व्यवस्था की गयी और तीन स्तर वाली पंचायती राज व्यवस्था का सन् 1959 में सूत्रपात किया गया। इसमें ग्राम स्तर पर ग्राम पंचायत, खण्ड स्तर पर पंचायत समिति और जिला परिषद नामक संस्थाएँ होती हैं। अनेक प्रकार की सहकारी संस्थाएँ प्रारम्भ की गयी हैं। प्रत्येक जिले में ऋण देने, बीज, खाद वितरित करने और किसानों को अनेक प्रकार की सुविधाएँ प्रदान करने हेतु पाँच सौ से भी अधिक सहकारी संस्थाएँ मिल जाती हैं। सरकार की निगाह में पंचायती राज संस्थाएँ और अनेक प्रकार की सहकारी संस्थाएँ ग्रामीण भारत के आर्थिक विकास की रीढ़ हैं। स्थानीय स्तर के राजनीतिज्ञ और दलीय कार्यकर्त्ता सत्ता के इस विकेन्द्रीकरण के प्रबल समर्थक हैं क्योंकि इन संस्थाओं के माध्यम से स्थानीय प्रशासन को प्रभावित करने की उनकी सामर्थ्य बढ़ती है।²

(3) सत्ता का लोकतन्त्रीकरण (The Democratization of Power)—भारत में जनता की राजनीतिक संस्कृति में परिवर्तन लाने वाला तीसरी पहलू है सत्ता का लोकतन्त्रीकरण। जहाँ एशिया और अफ्रीका के अधिकांश देशों में सत्ता की 'निरकुशता' में दिन-प्रतिदिन वृद्धि हुई है वहाँ भारत के कदम लोकतन्त्रीकरण की ओर बढ़ते गये हैं। राजाओं के प्रिवीपर्स समाप्त किये गये, जमींदारी प्रथा का उन्मूलन हुआ और गाँवों में जनता द्वारा वयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचित पंचायतों में निर्णय लेने की शक्ति निहित कर दी गयी।

भारत में विकसित होने वाली जनता की राजनीतिक संस्कृति (The Emerging Mass Political Culture)—भारत में सरकारी क्रिया-कलापों के विस्तार, विकेन्द्रीकरण और सत्ता के लोकतन्त्रीकरण से जन सामान्य की व्यवस्था में भागीदारी बढ़ने लगी है। जहाँ प्रथम आम चुनाव में मतदाताओं की संख्या 17.50 करोड़ थी वहाँ नवे चुनाव में यह संख्या 45.5 करोड़ तक पहुँच गयी।

भारत में राजनीति में भाग लेने से व्यक्ति की सामाजिक प्रतिष्ठा में वृद्धि होती है। अतः चुनाव के दिनों में विधायकों एवं सदस्यों के लिए दलीय टिकिट माँगने वालों की संख्या हजारों में हो जाती है। प्रत्येक दलीय प्रत्याशी चुनाव जीतने के लिए उससे भी कहीं ज्यादा रकम खर्च करता है जितना लाभ (वैतन भत्तों से) चुनाव जीतने के बाद उसे आमतौर से मिलता है। आज भारतीय समाज में जाति प्रतिष्ठा का आधार न रहकर राजनीतिक पद और राजनीतिक सत्ता प्रतिष्ठा के आधार बन गये हैं।

सत्ता के विकेन्द्रीकरण से भारत में राजनीतिक दृष्टि से महत्वाकांक्षी व्यक्तियों के लिए

¹ "The ultimate aim of this Communication is to influence administration, for both villagers and businessmen are generally more concerned with influencing the application of Government Policy than bringing about a change in policy." —Myron Weiner

² "Local Politicians in the Congress Party and men of local power generally, are strong advocates of a Policy of dispersion, for it obviously enhances their position vis-a-vis local administration and the local citizenry" —Myron Weiner

जाति, समुदाय और धार्मिक इकाइयों का महत्त्व पहले से भी अधिक बढ़ गया है। निर्वाचनों में जाति और धर्म के आधार पर मतदाताओं को संगठित करना सरल हो गया है।

भारत की राजनीति में तनाव और मतभेद बढ़ रहे हैं। ये तनाव जातिगत, राजनीतिक और आर्थिक कारणों के परिणाम हो सकते हैं। भारत के लोगों में सौदेबाजी की प्रवृत्ति बढ़ रही है किन्तु यह सौदेबाजी की प्रवृत्ति राजनीतिक संस्कृति का अभिन्न अंग नहीं है। व्यक्ति और समुदाय ऐसी माँगें प्रस्तुत करते हैं जिन्हें मध्यस्थता कराने वाला अधिकरण सामंजस्य के माध्यम से कुछ ले-देकर हल खोजने का प्रयत्न करते हैं।

भारत में शासक और शासित एवं नौकरशाही और लोकशाही के बीच नये प्रकार का रिश्ता विकसित हो रहा है। पुराने जमाने में राजा और प्रजा का रिश्ता और ब्रिटिश काल में मालिक और नौकर का रिश्ता स्वाधीन भारत को विरासत में मिला था। प्रजा और नौकर की स्थिति से नागरिक (Citizen) की स्थिति में परिवर्तन इतना आसान नहीं है। लोकतान्त्रिक व्यवस्था में निर्वाचित प्रतिनिधि जनता के प्रति उत्तरदायी होते हैं और प्रशासनिक व्यवस्था एवं बड़े से बड़े प्रशासनिक अधिकारी जनता के सेवक होते हैं न कि मालिक। किन्तु भारत में पुरानी राजनीतिक आदत आज भी विद्यमान है और नये निर्वाचित शासक पुरानी परम्परा के आधार पर ही चलने का ढोंग करते हैं। राष्ट्रपति वायसराय की भाँति रहते हैं, केन्द्र एवं राज्यों के मन्त्री राजाओं की भाँति रहते हैं। प्रशासनिक अधिकारी अपने को जनता का मालिक मानते हैं न कि सेवक। स्थानीय अधिकारी जनता की सेवा के बजाय अपने उच्च अधिकारियों को खुश रखने में ज्यादा व्यस्त रहते हैं। प्रशासन में रिश्वत और वकशीस देने के लम्बे सूत्र (Channels) बने हुए हैं और भ्रष्टाचार सर्वत्र व्याप्त है। गाँव की अशिक्षित जनता अपने छोटे-छोटे कार्यों के लिए पटवारी, ग्रामसेवक, तहसील कार्यालय के क्लर्कों तथा जिले के अधिकारियों की तरफ देखती है। कृषि के लिए खाद लेना हो या सहकारी बैंक से कर्ज या पटवारी से कोई पट्टा तो रिश्वत का सहारा लेना ही पड़ता है।

भारत के कई भागों में कतिपय विशेष गुट, जाति अथवा समुदाय शासन करना एवं सत्ता में बने रहना अपना अधिकार समझते हैं। उदाहरण के लिए, राजपूतों को लिया जा सकता है। राजा-महाराजाओं ने स्वतन्त्रता के बाद चुनाव की राजनीति में इसलिए सक्रिय भूमिका अदा की कि वे सत्ता में वापस आ सकते हैं क्योंकि राजपूत एक शासक जाति है।

प्रो. वीनर का विचार है कि भारत का परम्परावादी अभिजात्य वर्ग एवं पारम्परिक शासित संस्कृति भारत के धर्मनिरपेक्षवाद, राष्ट्रवाद, लोकतन्त्र और आधुनिकीकरण के विरोधी है। राजनीति में नये सामाजिक समुदायों की बढ़ती हुई भागीदारी से राजनीतिक जीवन में एक ऐसी संस्कृति का विकास हो रहा है जो राजनीतिक प्रतिष्ठा के सम्बन्धों, जाति और धर्म की निष्ठाओं और सेवक-नागरिक सम्बन्धों पर आधारित है। भारत की नूतन जन राजनीतिक संस्कृति न तो पूर्णतया अधुनातन और न पारम्परिक, अपितु दोनों का समन्वित रूप है।

विशिष्ट वर्ग की राजनीतिक संस्कृति (The Elite Political Culture)—भारतीय प्रशासनिक सेवा के अधिकारियों, योजना आयोग के सदस्यों और केन्द्र में सत्तारूढ दल की कार्यकारिणी समिति के सदस्यों के विचार एवं दृष्टिकोण भारतीय राजनीति में विशिष्ट वर्ग की राजनीतिक संस्कृति का निर्माण करते हैं। विशिष्ट वर्ग की संस्कृति का प्रतिनिधि समूह जन संस्कृति की आलोचना करता है। उनके अनुसार लोकतन्त्र में जाति और धर्मगत निष्ठाओं का कोई महत्त्व नहीं है। भारत की राजनीति यह रह सकती है जब सभी जाति और धर्म के लोग राष्ट्र के प्रति समान रूप से उत्तरदायी रह सकें।

भावना धीरे-धीरे समाप्त होती जा रही है। दलीय नेता सत्ता सघर्ष में इस प्रकार उलझते जा रहे हैं कि विचारधारा और नीतियों में उनका कोई सरोकार नहीं रह गया है। राष्ट्रीय स्तर पर योजनाएँ बनायी जाती हैं किन्तु उनका नीचे के स्तर पर ठीक से क्रियान्वयन नहीं होता है। ग. में तनाव बढ़ता जा रहा है और ग्रामीण भारत का विकास तभी हो सकता है जबकि सहयोग और सामंजस्य में वृद्धि हो।

प्रो. वीनर का मत है कि विशिष्ट वर्ग के आज के वेटे, वेटी जन संस्कृति के कट्टर वरध हैं और उनका गाँवों के लोगों से जीवन्त सम्पर्क नहीं रह गया है। भारत में उदीयमान जनता संस्कृति का प्रभाव एवं शक्ति बढ़ रही है और विशिष्ट वर्ग की संस्कृति का प्रभाव धीरे-धीरे कम होता जा रहा है।

परम्परा, आधुनिकता एवं दो संस्कृतियाँ

(TRADITIONALISM, MODERNITY AND THE TWO CULTURES)

भारत में उदीयमान राजनीतिक संस्कृति की विशेषताएँ हैं—विशिष्ट तत्त्वों के प्रति निष्ठा, सत्ता और पुरस्कार प्राप्ति का बहुत बड़ा महत्त्व एवं उच्च भावात्मक गुण—जिन्हें एक माने में पारम्परिक नहीं कहा जा सकता है। फिर, यदि अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने लिए गाँव के लिए पाठशालाएँ, सड़कें, कुएँ और खाद की अधिक मात्रा में माँग करते हैं तो इसमें कोई रुढ़िवादी तत्त्व नहीं दिखायी देता। आज देहातो में स्थानीय सत्ता स्रोतों पर जमींदारों और उच्च जातियों के बजाय सामान्य और नीची जातियों के लोगों का अधिकार बढ़ता जा रहा है। अतः भारत की नवीन जन राजनीतिक संस्कृति, परम्परा और आधुनिकता का मिश्रित रूप है।¹

भारत के बुद्धिजीवी और विशिष्ट वर्ग उस राजनीति में कम दिलचस्पी दिखाते हैं जिसका आधार जातिगत समूह है। वस्तुतः विशिष्ट वर्ग और जनता की राजनीतिक संस्कृति का सघर्ष आधुनिकता और परम्परा का सघर्ष नहीं है, अपितु आधुनिकता और परम्परा के तत्त्व दोनों ही संस्कृतियों में देखे जा सकते हैं। जन संस्कृति अधिक कार्यशील होती जा रही है और जनता लोकतान्त्रिक प्रक्रिया में हिस्सेदारी बढ़ोत्तरी कर रही है। इसमें राजनीतिक व्यवस्था के स्थायित्व (viability) में वृद्धि हुई है। भारत में लोकतन्त्र की सफलता एवं आधुनिकीकरण इस तथ्य पर निर्भर करता है कि वह कितना जल्दी दोनों संस्कृतियों की खाई को पाटने में सक्षम है।²

दो संस्कृतियों में टकराव (Collision in two Cultures)

वीनर का विचार है कि विशिष्ट वर्ग की राजनीतिक संस्कृति तथा सर्वसाधारण की राजनीतिक संस्कृति के बीच जो टकराव है, वह आधुनिकता और परम्परा के बीच का टकराव नहीं है क्योंकि परम्परावाद के तत्त्व विशिष्ट राजनीतिक संस्कृति में भी पाये जाते हैं। वास्तव में, यह टकराव दोनों प्रकार की राजनीतिक संस्कृतियों के बीच पायी जाने वाली विभिन्नताओं का टकराव है। यह टकराव शिक्षित और अशिक्षित व्यक्तियों, अधिक परम्परावादी और कम परम्परावादी तथा सकीर्ण विचारों और विस्तीर्ण विचारों के बीच का विरोध है। इसलिए वीनर की यह परिकल्पना है कि जनसाधारण की राजनीतिक संस्कृति और विशिष्ट वर्ग की राजनीतिक संस्कृति के बीच का यह टकराव यदि समाप्त नहीं होता तो इससे देश की लोकतान्त्रिक व्यवस्था को खतरा है। उनका मत है कि विशिष्ट वर्ग सर्वसाधारण की राजनीतिक संस्कृति के स्वभाव को समझने में समर्थ है, अतः यह जिन नीतियों का निर्माण करता है वह जनसाधारण की नीतियों से मेल नहीं

¹ "Thus the emerging mass Political Culture is an amalgam of traditional and modern elements." —Myron Weiner

² "In the long run India's success at maintaining a modernising and democratic system may depend upon the closing of the gap between her two cultures" —Myron Weiner

जाती। इन दो राजनीतिक संस्कृतियों के बीच बढ़ती हुई खाई को भरना आवश्यक है क्योंकि यदि यह अन्तर बढ़ाया गया तो एक ऐसी अवस्था आ सकती है जब राष्ट्रीय विशिष्ट वर्ग एक सर्वाधिकारपूर्ण शासन अथवा सैन्य शासन की स्थापना कर सकता है।

भारत की राजनीतिक संस्कृति : विशेषताएँ

(SALIENT FEATURES OF INDIA'S POLITICAL CULTURE)

राजनीतिक संस्कृति का अध्ययन व्यवहारवादी प्रयोगों और आधुनिक राजनीतिक सिद्धान्त के सन्दर्भ में एक नवीन धारणा है जिसके माध्यम से राजनीतिक व्यवस्थाओं और व्यावहारिक राजनीति को समझने में सहायता मिलती है। जिस प्रकार प्रत्येक देश की जलवायु तथा वातावरण में भिन्नता पायी जाती है उसी प्रकार राजनीतिक संस्कृति भी अलग-अलग होती है। किसी भी देश का अनुभव इसकी परम्परा तथा प्रवृत्ति में निहित होता है। भारत की परम्परा, प्रवृत्ति तथा संस्कार अन्य देशों से भिन्न हैं अतः भारत की राजनीतिक संस्कृति वह नहीं है जो सोवियत संघ, अमरीका और स्विट्जरलैण्ड की है। संक्षेप में, भारत की राजनीतिक संस्कृति की विशेषताएँ इस प्रकार हैं :

(1) राजनीति में सामन्तवादी तत्त्व (Feudalistic Factors in Politics)—नये सविधान में लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली पर जोर दिया गया है। गणतन्त्र, लोकतन्त्र, वयस्क-मताधिकार, निष्पक्ष न्यायालय, स्वतन्त्र, प्रेस, निर्वाचन आदि सभी कुछ लोकतन्त्रात्मक दिखायी पड़ता है किन्तु लोकतन्त्र के आचरण के नीचे भारत में सामन्तवादी राजनीतिक संस्कृति बनी हुई है। राजनीति में राजा-महाराजाओं की प्रभावक भूमिका रही है। भारत की जनता मन्त्रियों, विधायकों और जिले के अधिकारियों को आज भी 'माई बाप' मानती है। यहाँ नागरिकों का मानस अधीनस्थता का है। हमारे जन प्रतिनिधि, मन्त्री, सासद और विधायक सामन्तों की भाँति सुविधाओं की माँग करते हैं व सामन्तों और 'राजकुमारों' की भाँति जीवनयापन करते हैं।

(2) राजनीति में करिश्माती नेतृत्व (Charismatic Factor in Politics)—यों तो भारत में सम्प्रभु शक्ति मतदाताओं में निहित है किन्तु भारत की राजनीति व्यक्ति प्रधान है। हमारी राजनीति का आधार चमत्कारी नेतृत्व है। अपने करिश्माती व्यक्तित्व के कारण जवाहरलाल नेहरू, श्रीमती इन्दिरा गाँधी और जयप्रकाश नारायण की भारतीय राजनीति में प्रभावी भूमिका रही है। सन् 1962 की पराजय के बाद भी जनता जवाहरलाल नेहरू को पूजती रही, जून 1975 की ऐतिहासिक भूल के बाद भी जनता श्रीमती गाँधी को अपना नेता मानती रही, सम्पूर्ण क्रान्ति न लाने पर भी जनता जयप्रकाश को दूसरा गाँधी कहती है।

(3) नारों और प्रतीकों की भारतीय राजनीति (Politics of Slogans and Symbols)—स्वाधीनता के बाद की पनपी राजनीतिक संस्कृति में नारों और प्रतीकों का विशेष महत्त्व है। समाजवाद न लाने पर भी वर्षों तक कांग्रेस 'समाजवाद' के नारे के नाम से चुनाव जीतती रही। सन् 1967 के चुनावों में डॉ. लोहिया का 'गैर-कांग्रेसवाद', 'कांग्रेस हटाओ देश बचाओ' का नारा काम कर गया। सन् 1971 के चुनावों में 'गरीबी हटाओ' का श्रीमती गाँधी का नारा प्रभावी सिद्ध हुआ। मार्च 1977 के चुनावों में जयप्रकाश नारायण ने 'लोकतन्त्र बनाम तानाशाही' का नारा दिया। जनवरी 1980 में श्रीमती गाँधी का नारा था 'वह सरकार चुनिये जो काम कर सके।' सन् 1983 में राजीव गाँधी ने 'राष्ट्रीय एकता खतरे में है' का नारा दिया।

(4) 'राजनीति में सब कुछ चलता है' वाली भारतीय राजनीति (Everything is Fair in Politics)—भारत की राजनीति में विश्वास का अभाव है। जिन लोगों को उल्लेखनीय माना जाता है, उन्हीं की बात पर जनता को भरोसा नहीं रहा है। राजनीतिक नेताओं के आचरण ने इस संकट को बढ़ाने में बहुत अधिक योगदान दिया है। आज की राजनीतिक नैतिकता का साम्य

इस उक्ति से है कि "राजनीति में सब कुछ चलता है।" दूसरे शब्दों में, झूठ, धोखाधड़ी और पाप राजनीति के नाम पर किये जा सकते हैं। चौ. चरणसिंह का उदाहरण लिया जा सकता है जिनकी जीवन भर की प्रधानमन्त्री बनने की आकांक्षा आखिरकार पूरी हो गयी। 15 अगस्त 1979 को लाल किले के प्राचीर में राष्ट्र को सम्बोधित करते हुए उन्होंने कहा था कि उनकी सरकार मध्यावधि चुनाव के पक्ष में नहीं है, क्योंकि उसमें भारी खर्च होगा और उसका बोझ जनता पर ही पड़ेगा। परन्तु पाँच ही दिन बाद उसी प्रधानमन्त्री ने यह राय दी कि लोकसभा का विघटन करके नये चुनाव कराये जायें। इससे केवल यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि भारत के जनसाधारण का नैतिक स्तर देश के तथाकथित राजनेताओं की तुलना में कहीं अधिक ऊँचा है। साधारण व्यक्ति इस प्रकार आचरण करते हुए शिक्षकता है, क्योंकि उसे बदनामी का डर होता है। वह झूठ बोलते समय या धोखा देते समय लज्जा जाता है। परन्तु जहाँ तक राजनीतिज्ञों का सम्बन्ध है उनमें तनिक भी हिचक नहीं है।

(5) सत्ता के इर्द-गिर्द चक्कर लगाती भारतीय राजनीति (Politics revolving around Power)—स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद सत्ता को ही देश के पुनर्निर्माण का एकमात्र साधन मानने की प्रथा चल पड़ी। इसलिए हमारे राजनीतिक जीवन में सत्ता की राजनीति का वर्चस्व स्थापित हो गया। सत्ता तक पहुँचना ही एकमात्र लक्ष्य माना जाने लगा। देश के विधानमण्डलों में पाँच हजार स्थान प्राप्त करने की छीनाझपटी और उसके लिए होने वाली सौदेबाजी ही राजनीति कहलाने लगी। सारे राजनीतिक कार्यक्रमों का निचोड़ केवल यह है कि येन-केन प्रकारेण चुनाव जीत लिया जाय और सदन या विधानसभा में प्रविष्ट होते ही मन्त्री की गद्दी की ओर दौड़ा जाय। एक बार सत्तारूढ़ होने के बाद उनकी भरपूर चेष्टा यह रहती है कि वह अपनी कुर्सी पर बने रहें। राजनीतिज्ञ सस्ती लोकप्रियता प्राप्त करने की चेष्टा करते हैं, विरोध के लिए विरोध करते हैं और अन्य दलों के साथ साँठ-गाँठ और जोड़-तोड़ के माध्यम से चुनाव जीतने की चेष्टा करते हैं। कभी इस बात का प्रयत्न नहीं करते कि ऐसा ढाँचा खड़ा किया जाय जिसमें सामाजिक और आर्थिक परिवर्तन सम्भव हो।

(6) भारत में राजनीति व्यवसाय है (Politics as a Profession in India)—भारत में राजनीति व्यवसाय है। राजनीतिज्ञों के लिए राजनीति ही उनकी रोटी है। हमारे यहाँ दूसरे व्यवसायों में असफलता के बाद ही लोग राजनीति में आते हैं। राजनीति असफल लोगों का जमावड़ा बना हुआ है। इस देश के सांसदों की जापान, फ्रांस, पश्चिम जर्मनी के विधायकों से तुलना की जाये तो उन देशों के सांसद पेशेवर राजनीतिज्ञ नहीं मिलेंगे। अपने-अपने क्षेत्रों में सफलता के बाद 8-10 साल तक सार्वजनिक क्षेत्र में काम करते हैं और तब राजनीति में आते हैं। अगर हमारे यहाँ न तो ऐसे लोग राजनीति में आते हैं और न ही राजनीतिक दल समृद्ध व्यक्तित्व वाले लोगों को अपनी तरफ खींचते हैं। हमारे राजनीतिक दल इस बात पर कभी तैयार नहीं होंगे कि इस योग्य उम्मीदवार सर्वानुमति से चुन लिये जायें।

(7) भारतीय राजनीति में हिंसा और प्रत्यक्ष कार्यवाही (Violence and Direct Action in Politics)—भारतीय राजनीति में प्रत्यक्ष कार्यवाही के तरीकों का व्यापक प्रयोग होता है। यहाँ हम अक्सर अनशन, वन्दे, हड़ताल, धेराव, सत्याग्रह आदि के बारे में सुनते रहते हैं इन साधनों का प्रयोग विरोध प्रदर्शित करने के लिए या दबाव डालने के लिए होता है। लगभग सभी हित समूह और राजनीतिक दल इन साधनों को वैध मानते हैं।

(8) राजनीतिक भ्रष्टाचार (Political Corruption)—भारत में राजनीतिक भ्रष्टाचार का एक बड़ा कारण मन्त्रियों तथा नेताओं द्वारा प्रशासन में हस्तक्षेप करना और अपनी पार्टी के उम्मीदवारों के चुनाव के लिए धन इकट्ठा करना है। सरकारी कर्मचारियों की नियुक्तियों

पदोन्नतियों, स्थानान्तरण, परीक्षाफलो, छात्रवृत्तियों आदि सभी छोटे-बड़े मामलों में राजनीतिक नेता, विधायक तथा संसद सदस्य गहरी दिलचस्पी लेते हैं। चुनाव लड़ने के लिए विभिन्न पार्टियाँ पूँजीपतियों और कम्पनियों से पैसा इकट्ठा करती हैं, सत्तारूढ़ होने पर उन्हें अनुचित लाभ पहुँचाने का प्रयत्न करती हैं। आचार्य कृपलानी की इस बात में बड़ी सच्चाई है कि कुछ दिनों पहले यह कहा जा सकता था कि “भ्रष्टाचार प्रशासन में केवल निम्न स्तरों पर है, पर आज किसी हिम्मत है कि जो यह कहे कि भ्रष्टाचार उच्च स्तर में नहीं है।” कुलदीप नायर लिखते हैं कि “प्रश्न यह है कि रिश्वतखोरी का दौर चल रहा है क्योंकि रिश्वत आज अपने आप में कोई समाचार नहीं है—प्रश्न यह है कि मन्त्री भी अब खुले आम रिश्वत लेने लगे हैं।”¹ जयपुर के लोग कलक्ट्रेट के कर्मचारियों की उस लम्बी हड़ताल को अभी तक नहीं भूल पाये हैं जबकि रिश्वत लेने के मामले में एक कर्मचारी भ्रष्टाचार निरोध विभाग द्वारा पकड़ लिया गया तो उसके सभी सहयोगी हड़ताल पर चले गये थे।

(9) निम्न जातियों का बढ़ता हुआ राजनीतिक महत्त्व (Increasing Rate of Lower Castes in Politics)—लोकतान्त्रिक राजनीति में ‘वोट’ के महत्त्व के कारण निम्न समझी जाने वाली जातियों का महत्त्व कई स्थान पर बढ़ा है। निम्न जातियाँ न केवल अपने राजनीतिक स्तर के प्रति जागरूक हुई हैं बल्कि सत्ता को भी ग्रहण कर रही हैं।

निष्कर्ष—भारत में एक दोगली राजनीतिक संस्कृति विकसित हो रही है। नेता और जनता लोकतान्त्रिक व्यवस्था में रहते हुए भी मन में सामन्ती तथा अर्द्ध-सामन्ती मूल्यों से चिपके रहते हैं। आधुनिक सुविधाओं का उपयोग करते हुए भी व्यवहार पुराने सांस्कृतिक मूल्यों के अनुरूप करते हैं। यही कारण है कि उच्च वर्ग राजनीतिक संस्कृति (Elite Political Culture) और सामान्य जन की राजनीतिक संस्कृति (Mass Political Culture) में काफी अन्तर है। ल्यूसियन पाई का विचार है कि “भारत के सन्दर्भ में तो ऐसा लगता है कि जनसंस्कृति के घेरे में एक ऐसी राजनीतिक प्रक्रिया चल रही है जो जनसंस्कृति में स्वयं अपना एक आधुनिक तत्त्व उत्पन्न कर रही है। कालान्तर में जनसंस्कृति का यही आधुनिक तत्त्व आज की विशिष्ट वर्गीय संस्कृति के आधुनिक तत्त्व का स्थान ले सकता है और यदि ऐसा हुआ तो यह भावी भारत को ‘एलीट कल्चर’ ‘विशिष्ट वर्ग’ की संस्कृति (Elite Culture) बन सकेगी। मिश्रण की यह प्रक्रिया परम्परावादी और आधुनिक तथा ‘एलीट और मास संस्कृतियों’ के बीच की खाइयों को पाटती रहती है।”

¹ नायर कुलदीप : ‘भ्रष्टाचार की दुर्गन्ध से सड़ता बिहार’, राजस्थान पत्रिका (जयपुर), 8 दिसम्बर, 1981।

जाति और भारतीय राजनीति

[THE CASTE AND INDIAN POLITICAL]

परम्परावादी भारतीय समाज में आधुनिक राजनीतिक संस्थाओं की स्थापना भारतीय राजनीति की एक अद्भुत विशेषता है। भारत में राजनीतिक आधुनिकीकरण के प्रारम्भ होने के पश्चात् यह धारणा विकसित हुई कि पश्चिमी ढंग की राजनीतिक संस्थाएँ और लोकतन्त्रात्मक मूल्यों को अपनाने के फलस्वरूप पारम्परिक संस्था—जातिवाद का अन्त हो जायगा किन्तु स्वाधीनोत्तर भारत की राजनीति में जाति का प्रभाव अनवरत रूप से बढ़ता गया। जहाँ सामाजिक और धार्मिक क्षेत्र में जाति की शक्ति बढी है वहाँ राजनीति और प्रशासन पर इसके बढ़ते हुए प्रभाव को राजनीतिज्ञों, प्रशासनधिकारियों और केन्द्र एवं राज्य सरकारों ने स्वीकार किया है।

कतिपय विद्वानों की यह मान्यता है कि लोकतान्त्रिक एवं प्रतिनिध्यात्मक संस्थाओं की स्थापना के बाद जाति व्यवस्था का भारत में लोप हो जाना चाहिए। अन्य कुछ विद्वानों की धारणा थी कि जाति व्यवस्था परम्परागत शक्ति के रूप में कार्य करती है तथा राजनीतिक विकास एवं आधुनिकीकरण के मार्ग में बाधक है। इस सम्बन्ध में रजनी कोठारी का अभिमत है कि—प्रथम कोई भी सामाजिक तन्त्र कभी पूर्णतया समाप्त नहीं हो सकता, अतः यह प्रश्न करना कि क्या भारत में जाति का लोप हो रहा है, अर्थशून्य है।¹ द्वितीय, जाति व्यवस्था आधुनिकीकरण और सामाजिक परिवर्तन में रुकावट नहीं डालती बल्कि इसको बढ़ाने में एक महत्त्वपूर्ण भूमिका अदा करती है।² स्थानीय और राज्य स्तर की राजनीति में जातीय संघ और समुदाय निर्णय प्रक्रिया को प्रभावित करने में उसी प्रकार की भूमिका अदा करते हैं जिस प्रकार पश्चिमी देशों में दबाव गुट (Pressure Groups)।³ हमारे राजनीतिज्ञ एक अजीब असमंजस की स्थिति में हैं। जहाँ एक ओर वे जातिगत भेदभाव मिटाने की बात करते हैं वहीं दूसरी ओर जाति के आधार पर वोट वटोरने की कला में निपुणता हासिल करना चाहते हैं।⁴

जाति का परम्परागत अर्थ एवं रूप

(TRADITIONAL MEANING AND NATURE OF CASTE)

जाति प्रथा किसी न किसी रूप में संसार के हर कौने में पायी जाती है, पर एक गम्भीर सामाजिक कुरीति के रूप में यह हिन्दू समाज की ही विशेषता है। वैसे इस्लाम और ईसाई समाज

¹ Rajni Kothari *Caste in Indian Politics* (Delhi, 1970), p. 4.

² Rajni Kothari *Politics in India*, p. 341

³ Granville Austin *The Indian Constitution—Cornerstone of a Nation* (Oxford, 1966), p. 47.

⁴ "The politicians who want that caste and Communal distinction should disappear is at the same time aware of its vote-catching power and is thus faced with a real dilemma."

भी इसके प्रभाव से अछूते नहीं रह सके। यह व्यवस्था एक अतिप्राचीन व्यवस्था रही है। इसका अभिप्राय पेशे के आधार पर समाज को कई भागों में बाँट देना है। सामान्यतया यह माना जाता है कि जाति प्रथा की उत्पत्ति वैदिक काल में हुई। ब्राह्मण धार्मिक और वैदिक कार्यों का सम्पादन करते थे। क्षत्रियों का कार्य देश की रक्षा करना और शासन प्रबन्ध करना था। वैश्य कृषि और वाणिज्य सम्हालते थे तथा शूद्रों को अन्य तीन वर्णों की चाकरी करनी पड़ती थी। गुरु-गुरु में जाति प्रथा के बन्धन कठोर न थे और वह जन्म पर नहीं अपितु कर्म पर आधारित थे। बाद में जाति प्रथा में कठोरता आती गयी, वह पूरी तरह जन्म पर आधारित हो गयी तथा एक जाति से दूसरी जाति में अन्तःक्रिया असम्भव हो गयी। अपने मौलिक रूप में जाति प्रथा उपयोगी थी। चूँकि वह श्रम विभाजन के सिद्धान्त पर आधारित थी, अतः उसने आर्थिक क्षेत्र में निपुणता के तत्त्व का समावेश किया। एक जाति का पेशा उसी जाति में होता था। बेटा बाप से अपना पुस्तैनी पेशा सीखता था और प्रायः उसी को अपनी आजीविका के साधन के रूप में अपना लेता था। इस प्रथा से एक जाति और विरादरी के लोगों में भाई-चारे की भावना को बढ़ाया। एक जाति के लोग एक-दूसरे से भली-भाँति परिचित होते थे तथा एक-दूसरे के सुख-दुःख में काम आते थे।

✓ प्रो. घुरिये (Ghurye) ने जाति व्यवस्था की छ. विशेषताएँ बतायी हैं, जो इस प्रकार हैं :

(i) भारत में जाति ऐसे समुदाय है जिसका अपना विकसित जीवन है और इसकी सदस्यता जन्म से निश्चित होती है।

(ii) भारत का प्रत्येक व्यक्ति अपनी सामाजिक स्थिति जानता है और जातियों के पद-सोपान में ब्राह्मण सबसे ऊपर माना जाता है।

(iii) जातियों के आधार पर खान-पान और सामाजिक आदान-प्रदान के प्रतिबन्ध लगे रहते हैं।

(iv) गाँवों तथा शहरों में जाति के आधार पर पृथक्ता की भावना बनी रहती है।

(v) कुछ जातियाँ कतिपय विशेष प्रकार के व्यवसायों को अपना पुस्तैनी अधिकार समझती हैं।

(vi) जातियों की परिधि में ही वैवाहिक आदान-प्रदान होता है और जातियाँ कई उप-जातियों में विभक्त होती हैं। उप-जातियों में भी वैवाहिक परिसीमाएँ हैं।

जाति का राजनीति से सम्पर्क सूत्र (POLITICS ATTACHED TO CASTE)

स्वाधीनता संग्राम के दौरान ऐसा दीखता था कि जनता पर जातिवाद का प्रभाव कम हो रहा है किन्तु स्वतन्त्रता प्राप्ति के उपरान्त जातिवाद ने फिर जोर पकड़ा और बयस्क मताधिकार व्यवस्था के देश में लागू कर दिये जाने के परिणामस्वरूप यह एक राजनीतिक शक्ति के रूप में उदित हुआ है। वैसे राजनीति पर जातिगत प्रभाव प्रतिनिधि व्यवस्था के लागू होने के समय से ही शुरू हो गया था किन्तु यह प्रभाव नगण्य ही था। इसके लिए उत्तरदायी थे ब्रिटिश प्रशासन, राष्ट्रीय आन्दोलन तथा सीमित मताधिकार। स्वतन्त्रता की प्राप्ति ने प्रथम दो कारणों का निराकरण कर दिया और नये संविधान में अपनायी गयी बयस्क मताधिकार व्यवस्था ने तीसरे का। फलतः जातियों के प्रभाव क्षेत्र में आशातीत वृद्धि हो गयी। आरम्भ में तो सामाजिक अथवा आर्थिक दृष्टि से उच्च अथवा श्रेष्ठ जातियाँ ही राजनीति से प्रभावित रही और राजनीतिक लाभ उन्हीं तक सीमित रहे। समय के साथ-साथ मध्यम और निम्न समझी जाने वाली जातियाँ आगे आने लगी और अपने राजनीतिक प्रभाव को बढ़ाने में प्रयत्नशील रहने लगी। प्रो. रूडोल्फ के

शब्दों में, “भारत के राजनीतिक लोकतन्त्र के सन्दर्भ में जाति वह दुरी है जिसके माध्यम से नवीन मूल्यों और तरीकों की खोज की जा रही है। यथार्थ में यह एक ऐसा माध्यम बन गयी है कि इसके जरिये भारतीय जनता को लोकतान्त्रिक राजनीति की प्रक्रिया से जोड़ा जा सकता है।”

जाति का राजनीतिक रूप : रजनी कोठारी का दृष्टिकोण

(POLITICAL DIMENSIONS OF CASTE . RAJNI KOTHARI'S APPROACH)

प्रो. रजनी कोठारी ने अपनी पुस्तक ‘कास्ट इन इण्डियन पॉलिटिक्स’ (Caste in Indian Politics) में भारतीय राजनीति में जाति की भूमिका का विस्तृत विष्लेषण किया है। उनका मत है कि अक्सर यह प्रश्न पूछा जाता है कि क्या भारत में जाति प्रथा खत्म हो रही है? इस प्रश्न के पीछे यह धारणा है कि मानो जाति और राजनीति परस्पर विरोधी संस्थाएँ हैं। ज्यादा सही सवाल यह होगा कि जाति-प्रथा पर राजनीति का क्या प्रभाव पड़ रहा है और जाति-प्राप्ति वाले समाज में राजनीति क्या रूप ले रही है? जो लोग राजनीति में जातिवाद की शिकायत करते हैं, वे न तो राजनीति के प्रकृत स्वरूप को ठीक समझ पाये हैं और न जाति के स्वरूप को। भारत की जनता जातियों के आधार पर संगठित है अतः न चाहते हुए भी राजनीति को जाति संस्था का उपयोग करना ही पड़ेगा। अतः राजनीति में जातिवाद का अर्थ जाति का राजनीतिकरण है। जाति को अपने दायरे में खींचकर राजनीति उसे अपने काम में लाने का प्रयत्न करती है। दूसरी ओर राजनीति द्वारा जाति या विरादरी को देश की व्यवस्था में भाग लेने का मौका मिलता है।¹ राजनीतिक नेता सत्ता प्राप्त करने के लिए जातीय संगठन का उपयोग करते हैं और जातियों के रूप में उनको बना-बनाया संगठन मिल जाता है जिससे राजनीतिक संगठन में आसानी होती है।

जाति व्यवस्था और राजनीति में अन्त क्रिया के सन्दर्भ में प्रो. रजनी कोठारी ने जाति-प्रथा के तीन रूप प्रस्तुत किये हैं। (i) लौकिक रूप (The secular aspect), (ii) एकीकरण का रूप (The integration aspect), तथा (iii) चैतन्य रूप (The aspect of consciousness)।

(1) जाति व्यवस्था का लौकिक रूप—रजनी कोठारी ने जाति व्यवस्था के लौकिक रूप को व्यापक दृष्टि में देखने का प्रयत्न किया। जाति व्यवस्था की कुछ बातों पर सबका ध्यान गया है जैसे जाति के अन्दर विवाह, छुआछूत और रीति-रिवाजों के द्वारा जाति की पृथक् इकाई को कायम रखने का प्रयत्न। लेकिन इस बात की ओर बहुत ही कम लोगों का ध्यान गया है कि जातियों में आपसी प्रतिद्वन्द्वता एवं गुटबन्दी रहती है, प्रत्येक जाति प्रतिष्ठा और सत्ता की प्राप्ति के लिए संघर्षरत रहती है। उदाहरण के लिए, आजकल बिहार में ऊँची जातियों और पिछड़ी जातियों के बीच सत्ता प्राप्ति का अनवरत संघर्ष चल रहा है और यही कारण है कि जनता शासन के दौरान दोनों ही मुख्यमन्त्री पिछड़ी और अनुसूचित जातियों से आये। जाति व्यवस्था के इस लौकिक पक्ष के दो रूप थे—एक शासकीय रूप यानि जाति की ओर गाँव की पंचायत और चौधराहट। दूसरा रूप राजनीतिक था यानि जाति की आन्तरिक गुटबन्दी और अन्य जातियों से

1 “With the new context of Political democracy caste remains a central element of India's society while adopting itself to the values and methods of democratic politics. Indeed it has become one of the chief means by which the Indian mass has been attached to the process of democratic politics”
—Rudolphs

2 “By drawing the caste system into its web of organisation, politics finds material for its articulation and moulds it into its one design. In making politics their sphere of activity, Caste and Kin groups on the other hand, get a chance to assert their identity and to strive for position”
—Rajni Kothari . *Politics in India*, 1970, p. 225.

गठजोड़ और प्रतिद्वन्द्विता। इन संगठनों का प्रभाव इस बात पर निर्भर करता था कि स्थानीय नेताओं के समाज की केन्द्रस्थ सत्ता से किस प्रकार के सम्बन्ध थे। धर्म, व्यवसाय और प्रदेश के आधार पर इन जातियों की स्थिति बनती और विगड़ती थी। पहले इन जातियों का सम्बन्ध जाति या गाँव की पंचायत और राजा या जमींदार से रहता था। अब जातीय पंचायतों के स्थान पर विधानसभाएँ और संसद हैं तथा राजा के स्थान पर राष्ट्रीय सरकार है।

रजनी कोठारी का यह भी विचार है कि देश की राजनीति पर किसी एक जाति का प्राधान्य नहीं हो सका क्योंकि कुछ स्थानों पर ब्राह्मणों का वर्चस्व था तो कुछ प्रदेशों में जैसे गुजरात और मारवाड़ में जैन, वैष्णव जैसे सम्प्रदायों के हाथ में आर्थिक शक्ति थी।

(ii) जाति व्यवस्था का एकीकरण रूप—जाति का दूसरा रूप एकीकरण का है अर्थात् व्यक्ति को समाज से बाँधने का है। जाति प्रथा जन्म के साथ ही प्रत्येक व्यक्ति का समाज में स्थान नियत कर देती है। जाति के आधार पर ही उस व्यक्ति का व्यवसाय और आर्थिक भूमिका निश्चित हो जाती है। चाहे कितना भी बड़ा व्यक्ति क्यों न हो, उसका अपने समाज में लगाव पैदा हो जाता है, जाति के प्रति उसकी निष्ठा बढ़ने लगती है। यही निष्ठा आगे चलकर बड़ी निष्ठाओं अर्थात् लोकतन्त्र और राजनीतिक व्यवस्था के प्रति भी विकसित हो सकती है। इस प्रकार जातियाँ जोड़ने वाली कटियाँ बन जाती हैं। लोकतन्त्र के अन्दर विभिन्न समूहों में शक्ति के लिए प्रतिद्वन्द्विता होती है और विभिन्न जातियों में आपस में मिल-जुलकर गठजोड़ बनाने की प्रवृत्ति उत्पन्न होती है ताकि वे सत्ता का लाभ प्राप्त कर सकें।

(iii) जाति व्यवस्था का चैतन्य रूप—जाति प्रथा का तीसरा रूप चेतना बोध है। कुछ जातियाँ अपने को उच्च समझती हैं और इस कारण समाज में उनकी विशेष प्रतिष्ठा होती है। इस कारण कुछ निम्न समझी जाने वाली जातियाँ भी अपने को उनके साथ जोड़ने की चेष्टा करती हैं। क्षत्रिय वर्ण के साथ जो प्रतिष्ठा जुड़ी हुई है, उसके कारण देश के विभिन्न भागों में अनेक जातियों ने इस वर्ण का दावा किया है। कुछ जातियों में इसी प्रकार ब्राह्मण पद का भी दावा किया है। राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक स्थिति में परिवर्तन के परिणामस्वरूप जाति विशेष की स्थिति भी बदलती है। सामाजिक व्यवहार में अलग-अलग स्तर पर अलग-अलग रूप धारण करने के कारण जाति व्यवस्था में लोच और परिवर्तनशीलता आ जाती है। इसके लिए चार मार्ग अपनाये जाते हैं। प्रथम, संस्कृतिकरण का तरीका है। संस्कृतिकरण में छोटी जातियाँ सामाजिक प्रतिष्ठा प्राप्त करने के लिए ब्राह्मणों के रीति-रिवाजों की नकल करने लगती हैं। इसे बाह्यणीकरण भी कहा जाता है। द्वितीय, लौकिकीकरण या अब्राह्मणीकरण का तरीका है। आर्थिक उन्नति, राजनीतिक एकता और बुद्धिवाद की सार्वजनिक प्रवृत्तियों के प्रभाव से अक्सर अब्राह्मण जातियाँ ब्राह्मणों की नकल करने की प्रवृत्ति को छोड़ देती हैं और अन्य अब्राह्मण जातियों से मिलकर राजनीतिक व सामाजिक अधिकार प्राप्त करने की चेष्टा करती हैं। तृतीय, महापुरुषों से सम्बन्ध जोड़ने का तरीका है। कभी-कभी कतिपय जातियाँ अपनी उच्चता सिद्ध करने के लिए अपना सम्बन्ध पौराणिक पुरुषों से जोड़ने का प्रयत्न करती हैं। जैसे गुजरात के पाटीदार, बंगाल के महाष्यि और राजस्थान के जाट आदि। चतुर्थ, आधुनिक राजनीति में भी भागीदारी का तरीका है। कुछ जातियाँ सीधे ही आधुनिक राजनीति में भाग लेने लगी हैं और इस प्रकार उन्होंने समाज में भी उच्च स्थिति प्राप्त की। आन्ध्र प्रदेश और बिहार इसके उदाहरण हैं।

प्रो. रजनी कोठारी ने जाति के राजनीतिकरण की चर्चा करते हुए कहा है कि 'इससे पुराना समाज नयी राजनीतिक व्यवस्था के करीब आया है।' इस प्रक्रिया को उन्होंने तीन चरणों में बाँटा है।

(i) शक्ति और प्रभाव की प्रतिस्पर्धा—ऊँची जातियों तक सीमित रही—भारत का पुराना समाज जब नयी व्यवस्था के सम्पर्क में आने लगा तो सबसे पहले शक्ति और प्रभाव की स्पर्धा समाज की प्रतिष्ठित और जमी हुई जातियों तक सीमित रही। जिन जातियों ने उच्च शिक्षा प्राप्त करके आधुनिक बनने का प्रयत्न किया, वे प्रतिष्ठित जातियों के समक्ष आने लगीं। इन जातियों ने अधिकार और पद प्राप्त करने के लिए अपना राजनीतिक संगठन बनाया जिससे दो ऊँची जातियों में प्रतिस्पर्धा और प्रतिद्वन्द्विता बढ़ने लगी। मद्रास और महाराष्ट्र में ब्राह्मण-अब्राह्मण; राजस्थान में राजपूत जाट, गुजरात में वनियाँ-ब्राह्मण-पाटीदार, आन्ध्र प्रदेश में कम्मा-रेड्डी और केरल में इजवा-नायर द्वन्द्व इसके उदाहरण हैं।

(ii) जाति के अन्दर की प्रतिस्पर्धी गुटबन्दी—इस चरण में भिन्न-भिन्न जातियों की प्रतिस्पर्धा के साथ-साथ जाति के अन्दर भी प्रतिस्पर्धी गुट बन जाते हैं। प्रतिद्वन्द्वी नेताओं के पीछे गुट बन जाते हैं। इन गुटों में विभिन्न जातियों के लोग होते हैं। अपना गुट मजबूत करने के लिए उन जातियों की भी सहायता ली जाती है, जो अब तक दायरे से बाहर थीं। चुनाव में समर्थन प्राप्त करने के लिए नीची जातियों के प्रमुख लोगों को छोटे राजनीतिक पद और लाभ में कुछ हिस्सा देकर प्रतिस्पर्धी नेता अपना गुट मजबूत करने का प्रयत्न करते हैं। जहाँ इस प्रकार मुखियों को इनाम और पद देकर इन जातियों का समर्थन प्राप्त करना सम्भव नहीं हुआ, वहाँ विभिन्न जातियों और उपजातियों में आपसी प्रतिस्पर्धा पैदा करके उनका संगठन बनाने की और उन संगठनों के मध्यस्थ या विचवद्ध्यों द्वारा समझौता करने की कोशिश की गयी। इस चरण में पुराने ब्राह्मण और कायस्थ आदि प्रशामनिक जातियों के नेताओं के बजाय व्यवसायी और कृषक जातियों के नेताओं और कार्यकर्त्तियों की संख्या बढ़ी। ये नेता सौदा पटाने में कुशल थे, ज्यादा व्यावहारिक थे और अपने वर्ग और जाति के लोगों का नेतृत्व कर सकते थे।

(iii) जाति के बन्धन ढीले पड़ना और राजनीति की व्यापकता मिलना—रजनी कोठारी के अनुसार तीसरे चरण में एक ओर राजनीतिक मूल्यों की प्रधानता हुई और जाति-पाँति से लगाव कम हुआ, वहाँ दूसरी ओर शिक्षा, नये शिल्प और शहरीकरण के कारण समाज में परिवर्तन आया। भौतिक उन्नति की नयी धारणाओं का जोर बढ़ा। पुराने पारिवारिक बन्धन टूटने लगे और लोग काम-धन्धे के लिए शहरों में जाकर बसने लगे। जाति की भावना ढीली पड़ने लगी और सामाजिक व्यवहार अपनी जाति तक सीमित न रहा। राजनीति में भी व्यापकता आयी। नयी शिक्षा और नये सामाजिक व्यवहार से उत्पन्न होने वाली नयी प्रवृत्तियाँ फैलने लगीं। राजनीतिक संस्थाओं का ढाँचा व्यापक होने लगा और जाति की भावना को नया रूप मिलने लगा। राजनीतिक प्रवृत्तियों ने नयी निष्ठाओं को जन्म दिया, जो पुरानी निष्ठाओं को काटती हैं। जाति अब राजनीतिक समर्थन या शक्ति का एकमात्र आधार नहीं रही, यद्यपि राजनीति में इसका अधिकाधिक उपयोग किया जा रहा है।

प्रो. रजनी कोठारी का राजनीति में जाति सम्बन्धी निष्कर्ष इस प्रकार है :

(1) आधुनिक राजनीतिक व्यवस्था में भाग लेने के कारण पहले तो जाति प्रथा पर पृथक्ता की प्रवृत्ति का प्रभाव पड़ा, बाद में जाति भावना का सामंजस्य हुआ और इसने राजनीतिक संगठन में सहायता दी।

(2) आधुनिक राजनीति में भाग लेने से लोगों की दृष्टि में परिवर्तन हुआ और उनकी यह समझ में आ गया कि आज के युग में केवल जाति और सम्प्रदाय से काम नहीं चल सकता।

(3) जहाँ जाति बड़ी होती है, वहाँ भी उसमें एकता नहीं रहती, उसमें उप-जातियों के भेद होते हैं और छोटी जातियाँ तो अपने बल पर चुनाव भी नहीं जीत सकती हैं। यदि कोई

प्रत्याशी अपनी ही जाति का पक्ष लेता है तो दूसरी जातियाँ उनके खिलाफ हो जाती हैं इसलिए चुनाव की राजनीति में अनेक जातियों का गुट बनाना पड़ता है।

(4) राजनीति में आने के कारण जाति की भावना ढीली पड़ जाती है और अनेक नयी निष्ठाओं का उदय होता है।

(5) आजकल राजनीति में जातिवाद और सम्प्रदायवाद का जोर बढ़ने की शिकायत की जाती है। ऐसा समझा जाता है कि शिक्षा प्रसार, शहरों के विस्तार औद्योगीकरण के कारण सम्प्रदाय और जाति के बन्धन ढीले पड़ रहे थे, वे चुनाव की राजनीति के कारण फिर से जोर पकड़ रहे हैं और इससे देश में फूट बढ़ेगी जिसमें धर्मनिरपेक्ष लोकतन्त्र का ढाँचा खतरे में पड़ जायेगा। किन्तु प्रो. कोठारी का मानना है कि वास्तव में जाति और राजनीति के मिश्रण से दूसरे ही परिणाम निकलते हैं। वजाय राजनीति पर जाति के हावी होने के, जाति का राजनीतिकरण हो जाता है। (It is not Politics that gets caste ridden, it is caste that gets Politicisation) राजनीति ने जाति को लीक से हटाकर नया सन्दर्भ दे दिया, जिससे उसका पुराना रूप बदल रहा है।

(6) आधुनिकतावादी नेता जाति-पाँति पर भले ही नाक-भौं मिकोड़े, परन्तु इसके द्वारा राजनीतिक शक्ति उन वर्गों या समूहों के हाथ में पहुँच सकी, जो अब तक उससे वंचित थे।

(7) जाति के आधार पर संघ और संगठन बनते हैं जैसे कायस्थ सभा, क्षत्रिय संघ आदि सब मिलाकर जातीय संगठनों ने भारत की राजनीति में वही भाग लिया है जो पश्चिमी देशों में विभिन्न हितों व वर्गों के संगठनों ने।

(8) जातियों और सम्प्रदायों के राजनीति में भाग लेने के फलस्वरूप सामूहिक या राष्ट्रीय भावना का उदय हुआ है और उनकी पृथक्ता कम होकर उनका राजनीतिक एकीकरण हुआ है।

जाति और राजनीति में अन्तःक्रिया : सैद्धान्तिक आधार

(INTERACTIONS BETWEEN CASTE AND POLITICS .

THEORETICAL FRAMEWORK)

भारत में जाति और राजनीति में किस प्रकार का सम्बन्ध है ? इस सम्बन्ध में चार प्रकार से विचार प्रस्तुत किये जा रहे हैं :

सर्वप्रथम, यह कहा जाता है कि भारतीय सामाजिक व्यवस्था का संगठन जाति की संरचना के आधार पर हुआ है और राजनीति केवल सामाजिक सम्बन्धों की अभिव्यक्ति मात्र है। सामाजिक संगठन राजनीतिक व्यवस्था का स्वरूप निर्धारित करता है।

द्वितीय, राजनीति के प्रभाव के फलस्वरूप जाति नया रूप धारण कर रही है। लोक-तान्त्रिक राजनीति के अन्तर्गत राजनीति की प्रक्रिया प्रचलित जातीय संरचनाओं को इस प्रकार प्रयोग में लाती है जिससे सम्बद्ध पक्ष अपने लिए समर्थन जुटा सके तथा अपनी स्थिति को सुदृढ़ बना सकें। जिस समाज में जाति को सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण संगठन माना जाता है उसमें यह अत्यन्त स्वाभाविक है कि राजनीति इस संगठन के माध्यम से अपने आपको संगठित करने का प्रयास करे। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि जिसे हम राजनीति में जातिवाद के नाम से पुकारते हैं वह वास्तव में जाति का राजनीतिकरण है।

तृतीय, भारत में राजनीति 'जाति' के इर्द-गिर्द घूमती है। जाति प्रमुखतम राजनीतिक दल है। यदि मनुष्य राजनीति की दुनिया में ऊँचा उठना चाहता है तो उसे अपने साथ अपनी जाति को लेकर चलना होगा। भारत में राजनीतिज्ञ जातीय समुदायों को इसलिए संगठित करते हैं ताकि उनके समर्थन में उन्हें सत्ता तक पहुँचने में सहायता मिल सके।

चतुर्थ, जातियाँ संगठित होकर प्रत्यक्ष रूप से राजनीति में भाग लेती हैं और इस प्रकार जातिगत भारतीय समाज में जातियाँ ही 'राजनीतिक शक्तियाँ' बन गयी हैं।

जाति के राजनीतिकरण की विशेषताएँ (CHARACTERISTICS OF CASTE POLITICISATION)

भारतीय राजनीति में जाति की भूमिका की उभरती विशेषताएँ निम्नवत् हैं :

प्रथम, जाति व्यक्ति को बाँधने वाली कड़ी है। जातीय संघों और जातीय पंचायतों ने जातिगत राजनीतिक महत्वाकांक्षाओं को बढ़ाया है। जाति-पाँति को समाप्त करने वाले आन्दोलन अन्ततोगत्वा नयी जातियों के रूप में मुखरित हुए जैसे लिगायत, कबीरपन्थी और सिक्ख आन्दोलन स्वयं नयी जातियाँ बन गये।

द्वितीय, शिक्षा, शहरीकरण, औद्योगीकरण और आधुनिकीकरण से जातियाँ समाप्त नहीं हुईं अपितु उनमें एकीकरण की प्रवृत्ति को बल मिला और उनकी राजनीतिक भूमिका में वृद्धि हुई।

तृतीय, राजनीति में प्रधान जाति (Dominant caste) की भूमिका का विश्लेषण किया जा सकता है। प्रधान जाति न केवल राजनीतिक और आर्थिक दृष्टि से ही शक्तिशाली होती है, वल्कि संख्या में भी गाँव या इलाके में ज्यादा होती है। प्रधान जाति अपने संख्या बल के आधार पर गाँव और क्षेत्र की स्थानीय समस्याओं जैसे पंचायतों की राजनीति में सक्रिय होती है। यदि किसी राज्य विशेष में किसी जाति की प्रधानता होती है तो राज्य राजनीति में जाति एक प्रभावक तत्त्व बन जाती है। हरियाणा की राजनीति के बारे में डॉ. मुनाप काश्यप ने लिखा है—“हरियाणा में जाति और वर्ग की भावना को अपेक्षाकृत अधिक बल मिला है तथा हरियाणा के जन-जीवन में सदा ही 'जाति' राजनीतिक दल की अपेक्षा अधिक महत्त्वपूर्ण रही है। गुडगाँव और महेन्द्रगढ़ क्षेत्रों के अहीर, अहीर उम्मीदवार को ही मत देना चाहेगा अन्य किसी को नहीं। यही बात राज्य के अन्य भागों के अन्य जाति के समूहों के बारे में लागू होती है। चुनावों के समय यहाँ अक्सर एक पुरजोर नारा सुनायी पड़ता है—'जाट की वेटी जाट को, जाट का वोट जाट को।' आश्चर्य की बात यह है कि जाति की यह छूत हिन्दुओं तक ही सीमित नहीं, मुसलमान भी उनकी गिरफ्त से नहीं बच सके।”¹

चतुर्थ, उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में ही जातिगत समुदायों का झुकाव राजनीति की ओर हो गया था जबकि ब्रिटिश शासन ने भारत में एक मजबूत प्रशासनिक व्यवस्था की नींव डाली थी। सबसे पहले इसका ध्यान जनगणना कार्यालय की ओर गया जहाँ जातीय समुदायों ने सामाजिक प्रतिष्ठा प्राप्ति के ध्येय से अपने संगठन का नामकरण कराना आवश्यक समझा। बाद में अपनी जाति के लोगों के हितों को संरक्षण के लिए जातीय संघों ने प्रस्ताव पारित किये और शासन को अपनी माँगों के लिए प्रभावित करना प्रारम्भ किया। यहाँ तक कि कुछ जातियों ने शैक्षणिक सुविधा, शिक्षण संस्थाओं में जातिगत आरक्षण और सरकारी नौकरियों में आरक्षण की माँग की। मद्रास की वेनियर (Venniyars) जाति के नेता पदायची (Padayachi) ने सी. राजगोपालाचारी के मन्त्रिमण्डल में शामिल होने से इंकार कर दिया क्योंकि उन्होंने उनकी जातीय माँगों को मानने से इंकार कर दिया था। बाद में वे कामराज मन्त्रिमण्डल में शामिल हो गये क्योंकि उन्होंने वेनियरों की माँगें स्वीकार कर ली थी।

पंचम, निर्वाचनों के दिनों में जातिगत समुदाय प्रस्ताव पारित करके राजनीतिक नेताओं और दलों को अपने जातिगत समर्थन की घोषणा करके अपने हितों को मुखरित करते हैं।

¹ डॉ. मुनाप काश्यप . दल-बदल और राज्यों की राजनीति (मेरठ, 1970), पृ. 112-13।

पष्ठ, जाति की भूमिका राष्ट्रीय स्तर की राजनीति पर उतनी नहीं है जितनी स्थानीय और राज्य राजनीति पर है।¹

सप्तम, जाति और राजनीति के सम्बन्ध स्थैतिक न होकर गतिशील है।²

जाति के राजनीतिकरण का विवेचन (CASTE POLITICISATION · ANALYSIS)

जातिवाद का एक पक्ष यह है कि यदि कुछ जातियाँ या जाति के लोग मिलकर कोई रचनात्मक कार्य जैसे स्कूल या कॉलेज खोलना, अस्पताल, धर्मशालाएँ, मन्दिर, गुरुद्वारे आदि बनवाना, निर्धनों को आर्थिक सहायता देना आदि करते हैं तो उससे न तो किसी को हैरानी या परेशानी होगी और न कोई विद्वेष की भावना ही फैलती है। किन्तु जब कुछ जातियाँ या जाति के लोग मिलकर अन्य जाति को परेशान अथवा संत्रस्त करते हैं तो स्थिति भयावह अवश्य बन जाती है। आजकल प्रायः यही हो रहा है। अच्छे प्रतिभाशाली लोग केवल इसी आधार पर उपेक्षित रहते हैं कि वे किसी जाति विशेष के नहीं होते। जातियों के नाम से चलने वाली सस्था में से बहुत ही कम ऐसी होती है जो पक्षपात शून्य होती है, बाकी सभी में यह विषय इस प्रकार धोला जाता है कि अच्छी प्रतिभाओं का विकास रुक जाता है। जातिवाद अथवा भारत में जातियों का होना यदि वास्तव में एक सामाजिक बुराई है तो उसे अभी दूर क्यों नहीं किया गया? छुआछूत मिटाने के लिए यदि कानून बन सकता है तो जाति प्रथा को समाप्त करने के लिए अभी तक कानून क्यों नहीं बना? यह सहज ही शंका का विषय बन जाता है। ऐसा प्रतीत होता है कि हमारे राजनीतिज्ञ ऊपर से 'जाति तोड़ो' सम्मेलन करते हैं किन्तु अन्तरंग से जातीयता को बढ़ावा देते हैं। जातिवाद के कारण अनेक ऐसे संध बन गये हैं जिनमें काफी पिछड़े वर्ग के लोग शामिल हैं। शोषित संघ तो अनुसूचित जातियों अथवा अनुसूचित आदिम जातियों का एक संघ है ही। इधर एक नाम 'दलित पैथर' भी मुनाई पड़ने लगा है। दलित का अर्थ है रौंदा, कुचला अथवा संत्रस्त। जबकि पैथर अंग्रेजी का शब्द है जो चीता अथवा तेदुआ के लिए प्रयुक्त होता है। यह संगठन उग्रवादी अनुसूचित जातियों व आदिवासियों का संगठन है जो मूल रूप से जातीय आधार पर संगठित किया गया है। इसी प्रकार जाटों, गूजरो, अहीरो, वैश्यो आदि के भी अनेक संगठन हैं जिनका मुख्य आधार जाति ही है। ब्राह्मणों के कई वर्ग हैं। कान्यकुब्ज, गौड़, मैथिल, दक्षिणात्य आदि। इनकी भी अनेक सभाएँ व संगठन हैं जो भारतीय व प्रादेशिक आधार पर बनाये गये हैं—जैसे अखिल भारतीय कान्य कुब्ज सभा, अखिल भारतीय ब्राह्मण सभा आदि। इन सभाओं का मूल ध्येय जातीय भावनाओं को उकसाना है। जातीय संगठन और जातीय नेता राजनीतिक दलों और राजनीतिज्ञों से साँठ-गाँठ करके जाति का राजनीतिकरण करने में लगे हुए हैं। बिहार और उत्तर प्रदेश में आये दिन जातीय झगड़ों, तनावों और संघर्षों में जाति और राजनीति की अन्तःक्रिया ही दिखायी देती है।

भारतीय राजनीति में 'जाति' की भूमिका (ROLE OF 'CASTE' IN INDIAN POLITICS)

जयप्रकाश नारायण ने एक बार कहा था कि 'जाति भारत में अत्यधिक महत्वपूर्ण दल है।' हेरल्ड गोल्ट के शब्दों में, 'राजनीति का आधार होने के वजाय जाति उसको प्रभावित करने वाला एक तत्त्व है।'

¹ "Caste plays a major role in state and local politics but it is marginal at the all India level."
—Michael Brecher : *Succession in India* (London), p. 230.

² J. C. Johari, *Reflection on Indian Politics* (New Delhi 1974), p. 71.

जाति-व्यवस्था भारतीय समाज का परम्परागत पक्ष है। स्वाधीनता प्राप्ति के पश्चात् संविधान और राजनीतिक संस्थाओं के निर्माण से आधुनिक प्रभावों ने भारतीय समाज में धीरे-धीरे प्रवेश करना आरम्भ कर दिया। आधुनिक प्रभावों के फलस्वरूप वयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचन प्रारम्भ हुए और जातिगत संस्थाएँ यथायक महत्त्वपूर्ण बन गयीं क्योंकि उनके पास भारी संख्या में मत थे और लोकतन्त्र में सत्ता प्राप्ति हेतु इन मतों का मूल्य था। जिन्हें सत्ता की आकांक्षा थी उन्हें सामान्य जनता के पास पहुँचने के लिए सम्पर्क सूत्र की भी आवश्यकता थी। सामान्य जनता को अपने पक्ष में मिलाने के लिए यह भी जरूरी था कि उनसे उस भाषा में बात की जाय जो उनकी समझ में आ सके। जाति-व्यवस्था इस बात को प्रकट करती थी। इस पृष्ठभूमि में जाति की भूमिका राजनीति में अधिकाधिक महत्त्वपूर्ण होती गयी। भारतीय राजनीति में 'जाति' की भूमिका का अध्ययन निम्न शीर्षकों में किया जा सकता है

(1) निर्णय प्रक्रिया में जाति की प्रभावक भूमिका (Influential Role of Caste in Decision-making Process)—भारत में जातियाँ सगठित होकर राजनीतिक और प्रशासनिक निर्णय की प्रक्रिया को प्रभावित करती हैं। उदाहरणार्थ, संविधान में अनुसूचित जातियों और जनजातियों के लिए आरक्षण के प्रावधान रखे गये हैं जिनके कारण ये जातियाँ सगठित होकर सरकार पर दबाव डालती हैं कि इन मुविधाओं को और अधिक वर्षों के लिए अर्थात् जनवरी 2000 तक के लिए बढ़ा दिया जाय। अन्य जातियाँ चाहती हैं कि आरक्षण समाप्त किया जाय अथवा इसका आधार सामाजिक-आर्थिक स्थिति हो अथवा उन्हें आरक्षित सूची में शामिल किया जाय ताकि वे इसके लाभ से वञ्चित न रह जायें।

(2) राजनीतिक दलों में जातिगत आधार पर निर्णय (Caste-oriented decisions at the level of Political Parties)—भारत में सभी राजनीतिक दल अपने प्रत्याशियों का चयन करते समय जातिगत आधार पर निर्णय लेते हैं। प्रत्येक दल किसी भी चुनाव क्षेत्र में प्रत्याशी मनोनीत करते समय जातिगत गणित का अवश्य विश्लेषण करते हैं। 1962 में गुजरात के चुनाव में स्वतन्त्र पार्टी की सफलता का राज उसका क्षत्रिय जाति के समर्थन में छिपा हुआ था। हरिजन-मुसलमान-ब्राह्मण शक्तिपुंज बनाकर ही 1971 का आम चुनाव कांग्रेस ने जीता था। 1977 में जनता पार्टी की विजय का कारण उसे मुसलमानों और हरिजनों के साथ उच्च जातियों का प्राप्त समर्थन था। जनवरी 1980 के सप्तम लोकसभा चुनावों में कांग्रेस (इन्दिरा) की विजय का कारण है कि श्रीमती गांधी हरिजनों, ब्राह्मणों और मुसलमानों का जातीय समर्थन जुटाने में सफल हो गयी।¹ नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों में उत्तर प्रदेश और बिहार में जनता दल की अपूर्व विजय का एक कारण जाट-राजपूत समर्थन है। उत्तर प्रदेश में बहुजन समाज पार्टी का उदय और आधार कतिपय पिछड़ी जातियों के समर्थन पर निर्भर है। कांग्रेस सहित सभी राजनीतिक दलों में जातीय आधार पर अनेक गुट पाये जाते हैं जिनमें प्रतिस्पर्धा की भावना विद्यमान रहती है।

(3) जातिगत आधार पर मतदान व्यवहार (Caste-oriented voting behaviour)—भारत में चुनाव अभियान में जातिवाद को साधन के रूप में अपनाया जाता है और प्रत्याशी जिस निर्वाचन क्षेत्र में चुनाव लड़ रहा है उस निर्वाचन क्षेत्र में जातिवाद की भावना को प्रायः उकसाया जाता है ताकि सम्बन्धित प्रत्याशी की जाति के मतदाताओं का पूर्ण समर्थन प्राप्त किया जा सके।

¹ "In fact Mrs. Gandhi succeeded gradually in building the electoral coalition which brought her to power in 1971 Muslims, haryans, brahmins plus that 'Charisma' vote which should, better be called the "trust" vote"—Babu Lal Fadia *Pressure Groups in Indian Politics* (Radiant Publishers, New Delhi, 1980), Chapter 9.

जनवरी 1980 के चुनावों में उत्तर प्रदेश और कुछ बिहार के हिस्सों में लोकदल की सफलता पिछड़ी जातियों की राजनीतिक महत्वाकांक्षाओं का प्रतीक है। उत्तर प्रदेश के चुनावों में चरण-सिंह की सफलता मंदैव ही जाट जाति के मतों की एकजुटता पर निर्भर रही है। केरल के चुनावों में साम्यवादी और मार्क्सवादी दलों ने भी नोट जुटाने के लिए सदैव जाति का सहारा लिया है।

(4) मन्त्रिमण्डलों के निर्माण में जातिगत प्रतिनिधित्व (Caste representation in the Ministry making)—राजनीतिक जीवन में जातीयता का सिद्धान्त इतना गहरा धँस गया है कि राज्यों के मन्त्रिमण्डल में प्रत्येक प्रमुख जाति का मन्त्री होना चाहिए। यह सिद्धान्त प्रान्तों की राजधानियों से ग्राम पंचायतों तक स्वीकृत हो गया कि प्रत्येक स्तर पर प्रधान जाति को प्रतिनिधित्व मिलना ही चाहिए। यहाँ तक कि केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में भी हरिजन, जनजातियों, सिक्खों, मुसलमानों, ब्राह्मणों, जाटों, राजपूतों और कायस्थों को किसी न किसी रूप में स्थान अवश्य दिया जाता है।

(5) जातिगत दबाव समूह (Caste as Pressure Groups)—मेयर के अनुसार, "जातीय संगठन राजनीतिक महत्त्व के दबाव समूह के रूप में प्रवृत्त हैं।" जातिगत दबाव समूह अपने न्यस्त स्वार्थों एवं हितों की पूर्ति के लिए नीति-निर्माताओं को जिम ढंग से प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं उससे तो उनकी तुलना यूरोप और अमरीका में पाये जाने वाले ऐच्छिक समुदायों में की जा सकती है।¹

अनेक जातीय संगठन और समुदाय जैसे तमिलनाडु में नाडार जाति संघ, गुजरात में क्षत्रिय महासभा, बिहार में कायस्थ सभा आदि राजनीतिक मामलों में रुचि लेने लगते हैं और अपने-अपने संगठित बल के आधार पर राजनीतिक सौदेबाजी भी करते हैं। यद्यपि देश की सभी प्रमुख जातियों को इस प्रकार पूर्णतया संगठित नहीं किया जा सका है। मगर जो जातियाँ इस प्रकार संगठित नहीं हो सकी, वे राजनीतिक सौदेबाजी में सफल नहीं रही और उनके सदस्यों को अपनी आवाज उठाने के लिए उपद्रव और तोड़-फोड़ का सहारा लेना पड़ा।²

(6) जाति एवं प्रशासन (Caste and Administration)—लोकसभा और विधान-सभाओं के लिए जातिगत आरक्षण की व्यवस्था प्रचलित है केन्द्र एवं राज्यों की सरकारी नौकरियों एवं पदोन्नति के लिए जातिगत आरक्षण का प्रावधान है। मेडिकल एवं इंजीनियरिंग कॉलेजों में विद्यार्थी की भरती हेतु आरक्षण के प्रावधान मौजूद हैं। चरणसिंह सरकार ने तो अल्पकाल में एक अध्यादेश के माध्यम से पिछड़ी जातियों के लिए केन्द्रीय सरकार की सेवा में आरक्षण व्यवस्था घोषित करने की संज्ञा प्रकट की और इस सम्बन्ध में सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय को भी ताक में रख दिया। यदि यह अध्यादेश लागू हो जाता तो मध्यम जातियों जैसे अहीर, यादव, कुर्मी आदि को भी आरक्षण के अवसर मिल जाते। ऐसा भी माना जाता है कि भारत में स्थानीय स्तर के प्रशासनिक अधिकारी निर्णय लेते समय अथवा निर्णयों के क्रियान्वयन में प्रधान और प्रतिष्ठित अथवा संगठित जातियों के नेताओं से प्रभावित हो जाते हैं।

¹ "Thus Political articulation of Caste resembles many ways those of the European and American voluntary association and interest groups for simple reason that caste association and group assume a Political Complexion when they turn to the state for productions and furtherance of interest."
—J. C. Johari : *Ibid.*, p 73.

² आश्चर्य नहीं कि पश्चिम बंगाल तथा बड़े नगरों में उपद्रव और तोड़-फोड़ की राजनीति का ज्यादा जोर रहा है। वनिस्पत् उन राज्यों के जहाँ जाति के आधार पर राजनीतिक गुट या गैंजोड बने हैं।

(7) राज्य राजनीति में जाति (Caste in State Politics)—मार्क्सेन ब्रेचर के अनुसार अखिल भारतीय राजनीति की अपेक्षा राज्य स्तर की राजनीति पर जातिवाद का प्रभाव अधिक है। यद्यपि किसी भी राज्य की राजनीति जातिगत प्रभावों में अछूती नहीं रही है तथापि बिहार, केरल, तमिलनाडु, आन्ध्र प्रदेश, महाराष्ट्र, हरियाणा, राजस्थान और महाराष्ट्र राज्यों की राजनीति का अध्ययन तो बिना जातिगत गणित के विश्लेषण के कर ही नहीं सकते। बिहार की राजनीति में राजपूत, ब्राह्मण, कायस्थ और जनजाति प्रमुख प्रतिस्पर्धी जातियाँ हैं। पृथक् झारखण्ड राज्य की माँग वस्तुतः एक जातीय माँग ही रही है। केरल में साम्यवादियों की मफलता का राज यही है कि उन्होंने 'उजवांहा' जाति को अपने पीछे संगठित कर लिया। आन्ध्र प्रदेश की राजनीति काम्मा और रङ्गी जातियों के संघर्ष की कहानी है। काम्माओं ने साम्यवादी दल का समर्थन किया तो रेड्डी जाति ने कांग्रेस दल का। महाराष्ट्र की राजनीति में मराठो, ब्राह्मणों और महरो में प्रतिस्पर्धा रही है। गुजरात की राजनीति में दो ही जातियाँ प्रभावी हैं—पाटीदार और अत्रिय। केरल की राजनीति अपने तीन समुदायों के इर्द-गिर्द घूमती रही है—हिन्दू, क्रिश्चियन और मुसलमान। केरल की राजनीति में अन्तिम दो प्रमुख राजनीतिक शक्तियों के रूप में सक्रिय हैं। कहने को तो वहाँ सभी प्रकार के राजनीतिक दल हैं, किन्तु उन्हें ध्यानपूर्वक देखा जाय तो पता चलेगा कि वे सब जातीय संगठन हैं। मुस्लिम लीग मुसलमानों की है, दोनों केरल कांग्रेस के अधिमन्य मदस्य ईमाई हैं। रा. प्रा. मी. नायर लोगों की संस्था है। कांग्रेस (ड) और दोनों साम्यवादी दलों में एजवा जाति के अलावा हिन्दुओं के कुछ प्रमुख वर्गों का प्रभाव देखा जा सकता है। राजस्थान की राजनीति में जाट-राजपूत जातियों की प्रतिस्पर्धा प्रमुख रही है। संक्षेप में राज्यों की राजनीति में 'जाति' का प्रभाव इतना अधिक प्रतीत हो रहा है कि टिंकर जैसे विद्वानों ने 'राज्यों की राजनीति' को 'जातियों की राजनीति' की सजा दे डाली है।¹

भारत में राज्य राजनीति के कतिपय अध्ययनकर्ताओं के अनुसार विभिन्न राज्यों में जाति के चार विभिन्न स्वरूप विकसित हुए हैं

(1) जातिवाद का पहला स्वरूप दक्षिणी भारत और विशेषकर तमिलनाडु में मिलता है जहाँ ब्राह्मणों और अनेक निम्न जातियों के बीच गम्भीर संघर्ष रहा है। तमिलनाडु में आरम्भ से ही राजनीति पर ब्राह्मणों का प्रभुत्व रहा और इसके विरुद्ध काफी दिनों से आन्दोलन चलता रहा जिसके परिणामस्वरूप रामास्वामी नायकर द्वारा द्रविड़ कड़गम नामक संगठन की स्थापना की गयी जो बाद में द्रविड़ मुनेत्र कड़गम दल के रूप में विकसित हुआ। तमिलनाडु में यह आन्दोलन ब्राह्मणों को उच्च स्थानों से हटाने के लिए था। सन् 1914 से यह ब्राह्मण विरोधी आन्दोलन गुरु हुआ और 1916 में एक पृथक् राजनीतिक दल 'जस्टिस पार्टी' के नाम से स्थापित हुआ जिसका उद्देश्य गैर ब्राह्मण जातियों के हितों को विकसित तथा सुरक्षित करना था। इस संगठन का उद्देश्य सरकार का समर्थन प्राप्त करके प्रशासन और स्थानीय निकायों यहाँ तक कि पिछाई मस्थाओं में गैर-ब्राह्मण जातियों के लिए स्थान सुरक्षित करना था। 1922 में सरकार द्वारा लोक सेवाओं में निर्धारित किये गये कोटे गैर-ब्राह्मण जातियों के लिए लगभग 42% और ब्राह्मण जाति के लिए 16% स्थान निर्धारित किये गये। इससे इस बात का संकेत मिलता है कि ब्रिटिश काल में ही गैर-ब्राह्मण जातियाँ ब्राह्मण विरोधी आन्दोलन में बड़ी हद तक सफल हुईं। 1949 में यह आन्दोलन सी. एन. अन्नादुराई के नेतृत्व में डी. एम. के. के अधीन शुरू हुआ। ब्राह्मण विरोधी भावना के राजनीतिक महत्त्व को दृष्टि में रखते हुए अन्य राजनीतिक दल भी जाति युद्ध में

1 " ..State Politics will be Caste Politics throughout most of India for many years to come "

संलग्न रहे हैं। यहाँ तक कि कांग्रेस पार्टी के द्वारा राजगोपालचारी (जो एक ब्राह्मण थे) के राजनीतिक प्रभाव को कम करने के लिए कामराज नाडार को राजनीति में ऊँचा उठाने का प्रयत्न किया गया। संघर्ष में, स्वतन्त्रता से पहले और स्वतन्त्रता के बाद तमिलनाडु में ब्राह्मण और निम्न जातियों के बीच घोर टकराव रहा और इस संघर्ष में ब्राह्मणों को पराजित होना पड़ा।

(2) जातिवाद का दूसरा रूप महाराष्ट्र में देखने को मिलता है। महाराष्ट्र की राजनीति तमिलनाडु से कुछ भिन्न रही है, यद्यपि यहाँ मराठा और ब्राह्मणों के बीच संघर्ष रहा और इस संघर्ष में मराठा जाति ने ब्राह्मणों के शताब्दियों में चले आने वाले प्रभुत्व का अन्त किया। बीसवीं शताब्दी की दूसरी चौथाई में राजनीतिक दलों में भी ब्राह्मणों का आधिपत्य था, उदाहरण के लिए तिलक, गोखले गोलवालकर एस. एन. डांगे आदि ब्राह्मण थे। स्वतन्त्रता के बाद मराठा जाति ने ब्राह्मणों को पराजित कर दिया और यह आन्दोलन 1960 में अपनी पूर्णता को पहुँच गया जब महाराष्ट्र नामक एक पृथक् राज्य की स्थापना की गयी और मराठा जाति को राजनीति में पूर्ण प्रधानता प्राप्त हुई। इस नये महाराष्ट्र राज्य में मराठा जाति की संख्या 45% थी। ए. जे. दस्तूर के शब्दों में, "जिस दिन महाराष्ट्र का निर्माण हुआ उस दिन से इस राज्य के राजनीतिक विशिष्ट वर्ग और राजनीतिक नेतृत्व में अत्यधिक महत्त्वपूर्ण और मौलिक परिवर्तन हुए।" सत्ता प्रभाव और शक्ति ब्राह्मणों के हाथों से निकलकर मराठों के हाथों में पहुँच गयी।"

(3) गुजरात, आन्ध्र और कर्नाटक जातिवाद का तीसरा प्रतिनिधि रूप प्रस्तुत करता है। इन तीनों ही राज्यों में तीन मध्यमवर्गीय जातियाँ राजनीतिक संघर्ष में रत दिखायी देती हैं। आन्ध्र में यह टकराव कम्मा और रेड्डी जातियों के बीच पाया जाता है। 1934 में आन्ध्र में माम्यवादी दल की स्थापना के बाद से इस दल का नेतृत्व कम्मा जाति के हाथों में रहा जबकि कांग्रेस पार्टी में रेड्डी जाति का प्रभुत्व रहा। कर्नाटक में यह विरोध लिंगायत तथा ओकोलीगा जातियों के बीच पाया जाता है। गुजरात में पाटीदार और क्षत्रिय जातियों के बीच प्रतिस्पर्धा पायी जाती है। इन तीनों राज्यों (आन्ध्र, कर्नाटक और गुजरात) में यह विशेषताएँ दिखायी देती हैं कि इन राज्यों में राजनीतिक क्षेत्र में केवल दो जातियों का प्रभुत्व है जो अपनी प्रथाओं, सामाजिक स्थिति और सामाजिक-आर्थिक साधनों की दृष्टि से एक-दूसरे से बहुत मिलती-जुलती हैं। दूसरे शब्दों में तमिलनाडु और महाराष्ट्र में जहाँ असमान जातियों के बीच टकराव पाया जाता है, वहाँ इन राज्यों में, यह प्रतिस्पर्धा लगभग दो समान जातियों के बीच पायी जाती है।

(4) बिहार की स्थिति उपरोक्त राज्यों से भिन्न है। यहाँ उच्च जातियों-ब्राह्मण, क्षत्रिय वैश्य और कायस्थ अब भी सामाजिक और राजनीतिक शक्तियों के धारक हैं और उनके बीच राजनीतिक प्रतियोगिता पायी जाती है। निम्न जातियाँ अब भी पिछड़ी स्थिति में हैं। राजस्थान और मध्य प्रदेश में भी राजनीति पर उच्च जातियों का एकाधिकार है और निम्न जातियाँ उभरने का प्रयत्न कर रही हैं। अतः इन राज्यों में राजनीतिक प्रतियोगिता उच्च जाति के बीच है और कोई भी एक जाति अपने प्रभुत्व को स्थापित करने की स्थिति में नहीं है।

जाति की भूमिका : वरदान या अभिशाप

(THE ROLE OF CASTE BLESSING OR A CURSE)

भारतीय राजनीति में जाति की भूमिका का मूल्यांकन करना अत्यन्त कठिन कार्य है। कई लोग जाति को राजनीति का केन्सर मानते हैं। जाति प्रथा को राष्ट्रीय एकता के मार्ग में बाधक माना जाता है क्योंकि इससे व्यक्तियों में पृथक्तावाद की भावना जाग्रत होती है। राष्ट्रीय हितों की अपेक्षा अपने जातिगत हितों को अधिक महत्त्व देने लगते हैं। जाति निष्ठाओं का सृजन कर यह प्रथा लोकतन्त्र के विकास मार्ग को अवरुद्ध कर देती है। डी. आर. गाडगिल के अनुसार,

क्षेत्रीय दगावों में कही ज्यादा खतरनाक बात यह है कि वर्तमान काल में जाति व्यक्तियों की एकता के मूल में बांधने में बाधक मिश्र हुई।' प्रसिद्ध समाजशास्त्री एम. एन. श्रीनिवास का स्पष्ट मत है कि परम्परावादी जाति व्यवस्था ने प्रगतिशील और आधुनिक राजनीतिक व्यवस्था को इस तरह प्रभावित किया है कि ये राजनीतिक संस्थाएँ अपने मूलरूप में कार्य करने में समर्थ नहीं रही हैं।

हमारी तरफ अमरीकी लेखकों रुडाल्फ एण्ड रुडाल्फ का मत है कि जाति व्यवस्था ने जातियों के राजनीतिकरण में सहयोग देकर परम्परावादी व्यवस्था को आधुनिकता में ढालने के सचि का कार्य किया है। वे लिखते हैं, 'अपने परिवर्तित रूप में जाति व्यवस्था ने भारत में कृषक समाज में प्रतिनिधिक लोकतन्त्र की सफलता तथा भारतीयों की आपसी दूरी कम करके, उन्हें अधिक समान बनाकर सम्मानता के विकास में सहायता दी है।'¹

संक्षेप में, चाहे जाति आधुनिकीकरण के मार्ग में बाधक न हो तथापि राजनीति में जाति का हस्तक्षेप लोकतन्त्र की धारणा के प्रतिकूल है। जातिवाद देश, समाज और राजनीति के लिए बाधक है। विविधता की सीमाएँ होती हैं। इस देश में इतनी जातियाँ, उपजातियाँ तथा सह-जातियाँ पैदा हो गयी हैं कि वे एक-दूसरे से पृथक् रहने में ही अपने-अपने अस्तित्व की रक्षा समझती हैं। यह पृथक्तावादी दृष्टि राष्ट्रीय एकता के लिए अत्यधिक घातक है।

¹ लायड आई. रुडाल्फ एण्ड एस. हावर रुडाल्फ, दि माडर्निटी ऑफ ट्रेडिशन (ओरियण्ट लाग-मैन 1969), पृ. 11।

भारतीय राजनीति में साम्प्रदायिकता और धर्म

[COMMUNALISM AND RELIGION IN INDIAN POLITICS]

संविधान द्वारा भारत को एक धर्मनिरपेक्ष राज्य घोषित किया गया है फिर भारतीय राजनीति में धर्म की एक विशेष भूमिका है। हम धर्मनिरपेक्ष राज्य की स्थापना तो कर पाये हैं, किन्तु धर्मनिरपेक्ष समाज की नहीं। धार्मिक विभिन्नता के कारण समाज में विभिन्न प्रकार के तनाव पैदा होते हैं और इन तनावों को बढ़ाने में राजनीतिज्ञ भी भूमिका अदा करते हैं। इससे उनके स्वार्थ सिद्ध होते हैं। वी. जी. गोखले जैसे अनेक व्यक्तियों ने आशा व्यक्त की थी कि राजनीति से धर्म के अलग हो जाने से हिन्दू और मुसलमानों के पुराने विरोध फिर कभी उत्पन्न नहीं होंगे।¹ किन्तु पिछले 40 वर्षों में गुजरात, बिहार, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश राज्यों में हुई घटनाएँ इस बात का सबल प्रमाण हैं कि साम्प्रदायिक वैमनस्य अभी भी विद्यमान है, जो छोटी-छोटी घटनाओं से भभक उठता है और भारत की राजनीति एवं शासन उससे आक्रान्त हो उठते हैं।

स्वाधीनता के बाद शुरू हुई चुनावों की राजनीति ने धर्म और सम्प्रदाय के नकारात्मक महत्त्व को उभारा है। किसी ने लिखा है कि, "पहले लोग समझते थे कि राजनीतिज्ञ धर्म और सम्प्रदाय का शोषण करते हैं पर अब हालत यह हो गयी है कि धर्म और सम्प्रदाय राजनीति का शोषण करने लगे हैं। एक तरह से सम्प्रदाय राजनीतिक दलों के लिए वोट बैंक बन गये हैं। राजनीतिक शक्ति के रूप में धर्म और सम्प्रदाय का खूब दुरुपयोग हो रहा है। राजनीतिक दल सम्प्रदाय एवं जाति की घटती-बढ़ती निष्ठा के खिलाफे बनकर रह गये हैं।"

साम्प्रदायिकता, एक विशेष स्तर पर पहुँचकर, साम्प्रदायिक हिंसा का रूप ले लेती है। भारत में साम्प्रदायिकता का एक महत्त्वपूर्ण पक्ष, जिसके विषय में समाजशास्त्री एकमत हैं, यह है कि यह शहरी में दिखायी पड़ती है। साम्प्रदायिकता की जड़ें निम्न वर्जुआ वर्ग में होती हैं। पिछड़े समाज में परम्परागत धर्म के प्रति सबसे अधिक आकर्षक इसी वर्ग में होता है। राष्ट्रीय स्वयंसेवक सघ और जमाइते इस्लाम दोनों का ही आधार निम्न वर्जुआ वर्ग है। इस समुदायों के उच्च वर्ग अपने-अपने समुदाय के निम्न वर्जुआ वर्गों की धार्मिक भावनाओं का सफलतापूर्वक उपयोग कर अपना स्वार्थ साधते हैं। फलस्वरूप भारत के राजनीतिक क्षितिज पर साम्प्रदायिकता का संकट सदैव छाया रहता है।

¹ "The Muslims in India today constitute the largest single minority but as the problem of religion is withdrawn from the turmoil of politics it is unlikely, that the old antagonisms between the Hindus and the Muslims will ever occur again."

साम्प्रदायिकता का अर्थ (MEANING OF COMMUNALISM)

साम्प्रदायिकता के अन्तर्गत वे सभी भावनाएँ व क्रियाकलाप आ जाते हैं जिनमें किसी धर्म अथवा भाषा के आधार पर किसी समूह विशेष के हितों पर बल दिया जाये और उन हितों को राष्ट्रीय हितों के ऊपर भी प्राथमिकता दी जाये तथा उस समूह में पृथक्ता की भावना उत्पन्न की जाये या उसको प्रोत्साहन दिया जाये। पारसियों, बौद्धों, जैनों तथा ईसाइयों के अपने-अपने संगठन हैं, साथ ही वे अपने सदस्यों के हितों की साधना में लिप्त रहते हैं। परन्तु ऐसे संगठनों को सामान्यतः साम्प्रदायिक नहीं कहा जायेगा क्योंकि वे किसी पृथक्ता की भावना में प्रेरित नहीं हैं। इसके विपरीत, मुस्लिम लीग, हिन्दू महासभा तथा अन्य कुछ संस्थाओं को साम्प्रदायिक कहा जायेगा क्योंकि वे धार्मिक अथवा भाषा समूहों के अधिकारों तथा हितों को राष्ट्रीय हितों के भी ऊपर रखते हैं। विसैंट स्मिथ के शब्दों में, "एक साम्प्रदायिक व्यक्ति या व्यक्ति समूह वह है जो कि प्रत्येक धार्मिक अथवा भाषायी समूह को एक ऐसी पृथक् सामाजिक तथा राजनीतिक इकाई मानता है, जिसके हित अन्य समूहों से पृथक् होत हैं और उनके विरोधी भी हो सकते हैं। ऐसे ही व्यक्तियों अथवा व्यक्ति समूह की विचारधारा को सम्प्रदायवाद या साम्प्रदायिकता कहा जायेगा।"

सामान्यतः, एक सम्प्रदायवादी का दृष्टिकोण समाज विरोधी होता है। उनको समाज विरोधी इसलिए कहा जा सकता है क्योंकि वह अपने समूह के संकीर्ण हितों को पूरा करने के लिए अन्य समूहों के और सम्पूर्ण देश के भी हितों की अवहेलना करने से पीछे नहीं हटता। साम्प्रदायिक संगठनों का उद्देश्य शासकों के ऊपर दबाव डालकर अपने सदस्यों के लिए अधिक सत्ता, प्रतिष्ठा तथा राजनीतिक अधिकार प्राप्त करना होता है।

जब एक समुदाय जान-बूझकर धार्मिक-सांस्कृतिक भेद के आधार पर राजनीतिक माँग रखने का निर्णय करता है तब साम्प्रदायिक चेतना सम्प्रदायवाद के रूप में एक राजनीतिक सिद्धान्त बन जाती है। राजनीतिक स्वायत्तता को तब सांस्कृतिक स्वायत्तता सुरक्षित रखने की अनिवार्य शर्त घोषित कर दिया जाता है। बहुसंस्कृतीय समाज में सामाजिक तनाव तथा टकराव वास्तव में विभिन्न समूहों के बीच चल रहे सत्ता द्वन्द्व के लक्षण हैं। इस पारस्परिक द्वन्द्व को सैद्धान्तिक स्तर पर धर्म की शिंता पर खड़ा करना एक राजनीतिक विचारधारा के रूप में सम्प्रदायवाद का मूल मार है।¹

भारतीय राजनीति में साम्प्रदायिकता का उदय

(EMERGENCE OF COMMUNALISM IN INDIAN POLITICS)

मानव इतिहास में धर्म के नाम पर सदैव विवाद उठते रहते हैं। धर्म की दृष्टि से भारत विशेष रूप से हतभाग्य रहा है। स्वाधीनता आन्दोलन के समय अंग्रेजों ने भारत में अपना शासन बनाये रखने के लिए धार्मिक भेद-भावों का विशेष लाभ उठाया। अंग्रेजी शासनकाल में साम्प्रदायिक भावनाओं को राजनीतिक रूप मिलने का एक कारण यहाँ प्रतिनिधि या निर्वाचित संस्थाओं की स्थापना थी। अंग्रेज लोग प्रतिनिधित्व का अर्थ अलग-अलग समूहों, वर्गों, हितों, क्षेत्रों, संस्थाओं और सम्प्रदायों का प्रतिनिधित्व समझते थे। उन्होंने भारत के अनेक सम्प्रदायों और जातियों की समस्या को इनके स्वाभाविक अस्तित्व बोध और एक-दूसरे की आपसी वैमनस्यता की समस्या ममत्ता और उसका उपाय-अलग-अलग धार्मिक समूहों को पृथक्-पृथक् प्रतिनिधित्व देने में समझा।

¹ प्रभा दीक्षित . साम्प्रदायिकता का ऐतिहासिक सन्दर्भ, मेकमिलन 1980, भूमिका।

स्वतन्त्रता के बाद पिछले 45 वर्षों में देश में हुई साम्प्रदायिक घटनाओं की कुल तादाद आज लगभग 5,000 ठहरती है। गृहमन्त्रालय के साम्प्रदायिक एकता प्रकोष्ठ की 1980-81 की रपट के अनुसार सन् 1977 तक साम्प्रदायिक हिंसा की जो घटनाएँ देश में घटी, वे कुल हिंसात्मक वारदातों की 11.6 प्रतिशत ठहरती थी, 1982 तक यह प्रतिशत बढ़कर 17.6 हो गया और सन् 1982 के बाद तो उनमें 50 प्रतिशत की बढ़ोतरी हुई है। सन् 1961 में साम्प्रदायिक तनाव की दृष्टि से देश में 61 जिले पुलिस द्वारा गड़वड़ी वाले जिले माने गये, आज 1990 में ऐसे जिलों की संख्या 100 हो गयी है। 88 अन्य जिले तो ऐसे माने जाते हैं जहाँ किसी भी समय कुछ भी हो सकता है। इन जिलों में से 36 तो सिर्फ उत्तर प्रदेश में हैं।

सन् 1987 में मेरठ शहर में भीषण साम्प्रदायिक दंगे हुए जिनमें 300 लोगों की जानें जा चुकी हैं। गुजरात भी साम्प्रदायिक हिंसा के लिए संवेदनशील हो चुका है। मई 1987 में पुरानी दिल्ली के अनेक क्षेत्रों में साम्प्रदायिक हिंसक वारदातें हुईं और प्रशासन को कर्पूर लगाना पड़ा।

गृह मन्त्रालय के ताजा दस्तावेज के अनुसार, “किसी एक मुद्दे ने हिन्दू-मुस्लिम समुदाय के आपसी सद्भाव को इस कदर नहीं बिगाड़ा जितना कि राम जन्मभूमि-वादरी मस्जिद विवाद ने बिगाड़ दिया।” आगे कहा गया है कि “राजनीति को साम्प्रदायिकता का जामा पहनाने की बढ़ती प्रवृत्ति के कारण सम्प्रदायों के आपसी सम्बन्ध सामान्य बनाने की प्रक्रिया में बड़ी बाधा पैदा हो गई है।” राम जन्मभूमि के मुद्दे को भारतीय जनता पार्टी ने अपनी हिन्दू छवि पुनर्स्थापित करने और अपने परम्परागत वोट बैंक पर अधिकार करने का अवसर देखा। पिछले महीनों में राजस्थान, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश, और बिहार में जो दंगे हुये उनमें नई बात यह है कि साम्प्रदायिकता ग्रामीण इलाकों में भी तेजी से फैल रही है। 1988 में 611 साम्प्रदायिक हादसों में 55 प्रतिशत गाँवों में हुए। 1971 में, अति गम्भीर किस्म के दंगों की संख्या 80 थी जो 1988 में बढ़कर 213 पर पहुँच गई।

भारत में साम्प्रदायिकता की समस्या ब्रिटिश शासन की समकालिक है। अंग्रेजों ने भारत में ‘फूट डालो और शासन करो’ (Divide and rule) की नीति अपनायी ताकि वे हिन्दुओं और मुसलमानों को लड़ाते रहे और भारत पर अपनी हुकूमत चलाते रहे। भारत में ब्रिटिश साम्राज्यवाद के निर्माण एवं विकास में जितना अंग्रेजों की कूटनीतिक चाल का हाथ रहा उतना ही हिन्दुओं और मुसलमानों के बीच राजनीतिक संघर्ष का भी। वास्तव में समस्या यह थी कि भारत में बसने वाले विभिन्न वर्गों—हिन्दू, मुस्लिम, सिक्ख, ईसाई के राजनीतिक सत्ता में हिस्सा लेने की माँग को कैसे सन्तुलित किया जाय? भारतीय राजनीति में ब्रिटिश सरकार, कांग्रेस तथा नींग का एक त्रिभुज बन गया जिम्ने साम्प्रदायिकता को आधार बनाकर नये-नये गुल खिलाये। मेहता और पटवर्धन के शब्दों में, “अंग्रेजी शासकों ने अपने आपको हिन्दू और मुसलमानों के मध्य खड़ा करके ऐसे साम्प्रदायिक त्रिभुज की रचना का निश्चय किया जिसका आधारबिन्दु वे स्वयं रहे।”

भारत में साम्प्रदायिकता विभिन्न धर्मों के निहित स्वार्थों के पारस्परिक संघर्ष की ही छद्म अभिव्यक्ति थी। इन निहित स्वार्थों ने अपने इस संघर्ष को साम्प्रदायिक जामा पहना रखा था। विभिन्न सम्प्रदायों के पेशेवर वर्गों की पदों और स्थानों की लड़ाई भी इसी छद्म रूप में लड़ी जाती रही। के. बी. कृष्ण ने अपनी पुस्तक “दी प्राइमल ऑफ मिनारिटोज” (1939) में लिखा है कि—कुछ दूरे प्रकार के भी संघर्ष थे जिन्होंने गुलत आर्थिक होने पर भी साम्प्रदायिक रूप लिया। बंगाल जैसे प्रान्तों में, ऐतिहासिक कारणों से, किसान प्रधानतः मुसलमान थे और

जमींदार मुख्यतः हिन्दू। किसानों के सांस्कृतिक पिछड़ेपन के कारण साम्प्रदायवादियों के लिए मुसलमान बटाईदारों और हिन्दू जमींदारों के बीच वास्तविक आर्थिक मघर्ष को साम्प्रदायिक संघर्ष के रूप में प्रस्तुत और परिणित करना आसान था। इसी कारण हिन्दू महाजनो और मुस्लिम कर्जदारों के द्वन्द्व कभी-कभी इस तौर पर परिभाषित किये जाते थे मानो वे हिन्दुओं द्वारा मुसलमानों के शोषण के प्रतिकूल थे और इस तरह इन्हें भी साम्प्रदायवादियों ने साम्प्रदायिक रूप दिया। जमींदार-बटाईदार का या मूदखोर कर्जदार का मघर्ष गलत तौर पर साम्प्रदायिक संघर्ष के रूप में वर्जित हुआ।

भारत में साम्प्रदायिक राजनीति का विकास

(EVOLUTION OF COMMUNAL POLITICS IN INDIA)

अंग्रेजों के आने से पूर्व भारत में हिन्दू-मुस्लिम शांति और नवाबों के हाथों में सत्ता थी। ईस्ट इण्डिया कंपनी उनसे डरती थी। फलतः उन्होंने हिन्दुओं की महायत्ना और सहानुभूति प्राप्त करने की कोशिश की। प्लासी के युद्ध के बाद जब कभी कंपनी के हाथ में शासन सत्ता आने लगी तो उसने मुसलमानों के प्रति सौतेला व्यवहार किया और हिन्दुओं को नौकरियों में प्रोत्साहन देकर मुसलमानों के प्रति उपेक्षा की नीति अपनायी। 'वहाबी आन्दोलन' के रूप में मुस्लिम असन्तोष व्यक्त हुआ। सन् 1857 की क्रान्ति में हिन्दुओं और मुसलमानों ने मिलकर अंग्रेजों का विरोध किया। अंग्रेज इसे मुस्लिम विद्रोह मानते थे, जिसके माध्यम से मुसलमानों ने मुगल शासन की स्थापना करने की चेष्टा की थी। अतः उन्होंने मुसलमानों के विरोध और दमन की नीति अपनायी। कुछ समय बाद हिन्दुओं के विकास, उन्नति और आधुनिकीकरण की बढ़ती हुई प्रवृत्ति से अंग्रेज उनसे भी डरने लगे। अब उन्होंने मुसलमानों से मित्रता की चातुर्यपूर्ण नीति अपनायी। इसके फलस्वरूप 'मुहमडन-एंग्लो ऑरियण्टल डिफेंस एसोसिएशन' की स्थापना हुई। मुसलमानों को खुश करने एवं उनकी राजभक्ति प्राप्त करने के लिए सन् 1905 में कर्जन ने बंगाल का विभाजन किया। बंगाल का विभाजन 'फूट डालो और शासन करो' की कुटिल नीति का ही परिणाम था। भारतीय मुसलमानों के राजनीतिक एवं अन्य अधिकारों की रक्षा के लिए 1906 में ढाका में 'आल इण्डिया मुस्लिम लीग' की स्थापना हुई। 1908 में लीग ने मुसलमानों को आवादी से अधिक स्थान दिये जाने की माँग की। 1909 के मार्ले-मिण्टो सुधारों में साम्प्रदायिक आधार पर पृथक् चुनावों की व्यवस्था का समावेश कर दिया गया। 1919 के लखनऊ पैक्ट के अन्तर्गत मुसलमानों की प्रतिनिधि सभा के रूप में लीग का अस्तित्व साम्प्रदायिक प्रतिनिधित्व तथा मुसलमानों के लिए प्रतिनिधित्व गुरुता के सिद्धान्त को स्वीकार कर लिया, जो एकदम गलत था। 1919 के ऐक्ट में साम्प्रदायिक निर्वाचन पद्धति को न केवल मुसलमानों के लिए कायम रखा गया बल्कि सिक्खों, यूरोपियनों और आंग्ल-भारतीय समुदायों के लिए भी इसे अपना लिया गया। सन् 1928 के बिनावाद साम्प्रदायिक राजनीति के खलनायक बन गये। सन् 1935 के अधिनियम द्वारा साम्प्रदायिक निर्वाचन पद्धति का विस्तार किया गया। सन् 1940 में जिन्ना ने 'द्विराष्ट्र सिद्धान्त' का प्रतिपादन किया और अन्त में 1947 में साम्प्रदायिकता के आधार पर भारत का विभाजन हुआ। भारत की संविधान निर्मात्री सभा का शुरु में गठन (1946) प्रान्तों की विधान-सभाओं के सदस्यों के साम्प्रदायिक समूहों द्वारा अप्रत्यक्ष रीति से हुआ था।

भारत में साम्प्रदायिकता का सैद्धान्तिक आसुख : प्रभा दीक्षित का दृष्टिकोण

(COMMUNALISM IN INDIA THEORETICAL FRAMEWORK--

PRABHA DIXIT'S APPROACH)

प्रभा दीक्षित ने अपनी हाल ही प्रकाशित पुस्तक 'साम्प्रदायिकता का ऐतिहासिक सन्दर्भ' में कतिपय नये दृष्टिकोण प्रस्तुत करके भारतीय राजनीति में साम्प्रदायिकता की व्याख्या ऐतिहासिक

सन्दर्भ में की है। लेखिका का कहना है कि सम्प्रदायवाद जान-बूझकर रचा गया एक राजनीतिक सिद्धान्त है जिसका प्रचार पुराने स्थापित विशिष्ट समुदाय का एक वर्ग राष्ट्रवादी और लोकतान्त्रिक शक्तियों को क्षीण करने के लिए करता है। सांस्कृतिक विशिष्टता का बोध साम्प्रदायिक आन्दोलन की आधारशिला है। अतः अनेक धर्मों, जातियों और संस्कृतियों वाले समाज में लोकतान्त्रिक संस्थाओं की स्थापना समुदायवादी राजनीति के लिए एक आदर्श स्थिति खड़ी कर देती है। ऐसे समाज में राजनीतिक क्षेत्रों में प्रभावशाली बनने के लिए तथा राजनीतिक सौदेबाजी के लिए धर्म या संस्कृति का राजनीतिकरण हर समुदाय के लिए, विशेषकर अल्पसंख्यकों के लिए, सबसे आसान रास्ता बन जाता है। इसलिए हर समुदाय अपने विशिष्ट व्यक्तित्व की रक्षा तथा सामूहिक एकता के लिए प्राणपण से जुट जाता है। मूलरूप में बहुसंख्यक और अल्पसंख्यक सम्प्रदायवाद की प्रेरक शक्ति और कार्यप्रणाली समान होते हुए भी दोनों में एक गुणात्मक भेद है—अल्पसंख्यक सम्प्रदायवाद का उद्देश्य जहाँ बहुसंख्यकों के साथ समता प्राप्त करना होता है वहाँ बहुसंख्यक सम्प्रदायवाद का उद्देश्य अल्पसंख्यकों पर अपनी-अपनी श्रेष्ठता स्थापित करना होता है। उद्देश्य और नेतृत्व दोनों दृष्टियों में धर्म और संस्कृति पर आधारित सभी साम्प्रदायिक आन्दोलन क्रान्ति और पुनर्निर्माण के आन्दोलन न होकर राजनीतिक और सामाजिक प्रतिक्रिया के आन्दोलन हैं।

लेखिका का कहना है कि भारत में साम्प्रदायिकता को दोनों सम्प्रदायों—हिन्दू तथा मुसलमान के राजनीतिक महत्वाकांक्षा रखने वाले परम्परावादी अभिजन (Elite) लोगों ने अपने स्वार्थ के लिए सैद्धान्तिक जामा पहनाकर बढ़ावा दिया है। हिन्दू और मुसलमान दोनों के सामाजिक ढाँचे के विश्लेषण ने स्पष्ट हो जायगा कि सत्ता, सम्पत्ति और सामाजिक प्रतिष्ठा पर अभिजातवर्ग का लगभग स्थायी एकाधिकार था। अपनी सांस्कृतिक खजान और जीवन शैली में यह वर्ग आम जनता से बहुत दूर था। दोनों समुदायों में सांस्कृतिक अन्तर और विशिष्टता की चेतना इस वर्ग के स्तर पर सबसे अधिक गहरी थी। जनसाधारण के स्तर पर अन्तर की यह चेतना अस्पष्ट और सूक्ष्म थी। धर्मान्तरित मुसलमान यदि देवी-देवताओं की पूजा-अर्चना में लगे थे तो हिन्दुओं को पीरो की मजार और दरगाहों में जाने में कोई आपत्ति नहीं थी। दोनों के सामाजिक आदर्शों और रीति-रिवाजों में नाममात्र का भेद था। अभिजात वर्ग की संस्कृति न केवल आपस में एक-दूसरे में भिन्न थी अपितु अपने समुदाय के जनसाधारण की संस्कृति के साथ भी इसके कोई विघेप मिलन विन्दु नहीं थे। अभिजात वर्ग के स्तर पर दो समुदायों के बीच जो आर्थिक सांस्कृतिक आदान-प्रदान हुआ उसका स्वरूप पूर्ण रूप में उपयोगितावादी था। सामान्य रूप से दोनों समुदायों के ये वर्ग अपने-अपने समुदाय की 'उच्च संस्कृति' को सुरक्षित रखने में लगे थे। उनकी सांस्कृतिक सकीर्णता और विघेप आग्रह उनके सुरक्षण के बँटवारे की शैली में प्रकट है। अरबी और फारसी यदि मुसलमान शासकों और सामन्तों की छाया में फल-फूल रही थी तो संस्कृत को हिन्दू राजाओं और जमींदारों से प्रोत्साहन मिल रहा था। मुन्ना यदि मुसलमान शासकों की कृपा के पात्र थे तो ब्राह्मण हिन्दू शासकों की। अभिजात वर्ग द्वारा सुरक्षित और मंचान्वित इस सांस्कृतिक सम्प्रदायवाद ने दो संस्कृतियों के मिश्रण से बनी एक राष्ट्रीय संस्कृति के आविर्भाव के भव मार्ग अवरोध कर दिये। . . . अभिजात वर्ग के राजनीतिक दृष्टिकोण और नीतियों का निर्धारण धार्मिक आदर्शों द्वारा न होकर राजनीतिक और आर्थिक स्वार्थों के द्वारा होता था।

निरन्तर पर आधारित राष्ट्रवाद के प्रति प्रतिवृत्ता भारतीयों के लिए एक चुनौती की तरह आयी। क्या विभिन्न धर्मों और संस्कृतियों में बँटे लोग एक राष्ट्र के रूप में संगठित हो सकते

है ? क्या अनेक समुदायों ने इस सम्मिलित राष्ट्र में लोकतन्त्र को अल्पसंख्यक लोग अपने हितों के अनुकूल प्रभावित कर सकते हैं ? धर्म, संस्कृति या इतिहास, किसी भी प्रकार की 'अतिरिक्त क्षेत्रीय निष्ठा' न होने के कारण हिन्दुओं का तादात्म्य इस नये राष्ट्रवाद के साथ होना अत्यन्त स्वाभाविक और सरल था। उन्हें किसी से कहना नहीं था, केवल नये आदर्शों के अनुसार आपस में जुड़ना भर था। किन्तु मुसलमानों में धर्मनिरपेक्ष लोकतन्त्रीय राष्ट्रवाद के प्रति निष्ठा नहीं थी। उन्होंने पूछा, 'क्या नस्ल, धर्म, संस्कृति और इतिहास के सूत्र उन्हें एक सामुदायिक एकता में बाँधकर हिन्दुओं में अलग व्यक्तित्व नहीं प्रदान करते हैं ?' कुछ मुसलमान राष्ट्रीय आन्दोलन की ओर आकर्षित हुए किन्तु अधिकांश ने राजनीतिक अलगाव के मार्ग को अपनाया। अलगाव के आन्दोलन को भावात्मक और सैद्धान्तिक आधार देने के लिए उन्होंने मुसलमानों के सांस्कृतिक वैशिष्ट्य पर जोर दिया। अल्पसंख्यक होने के नाते उन्होंने लोकतन्त्रीय राष्ट्रवाद को अपनी शक्ति और प्रतिष्ठा के लिए खतरनाक पाया। लोकतन्त्र ने तलवार के स्थान पर 'सख्खा' को सत्ता का निर्णायक बनाकर मुसलमानों की स्थिति एक स्थायी अधीनस्थ समुदाय की कर दी। लोकतन्त्र के रहते हुए इस स्थिति में परिवर्तन सर्वथा असम्भव था। इस निश्चित क्षेत्र से बचने का एकमात्र मार्ग हिन्दुओं से अलगाव था। अलग सामुदायिक अस्तित्व में यदि उन्हें पूरी सत्ता नहीं तो कम से कम उसका एक महत्वपूर्ण अंग मिलना सम्भव बात थी। राष्ट्रवाद की तुलना में सम्प्रदायवाद मुस्लिम अभिजात वर्ग के लिए अधिक लाभकारी था।

राजनीतिक मंच पर मुस्लिम सम्प्रदायवाद का पदार्पण पहले होना कोई आश्चर्य की बात नहीं है। लोकतन्त्रीय राष्ट्रवाद से बहुसंख्यक हिन्दुओं को कोई खतरा नहीं था। सत्ता के भावी ढाँचे में उनका सर्वोपरि स्थान निश्चित था। जिस राष्ट्रवाद ने हिन्दुओं की प्रभुता की सम्भावना को उभारा था उसी ने सामुदायिक रूप से मुसलमानों का राजनीतिक भविष्य अन्धकारमय कर दिया था। उनके सामने अनेक प्रश्न थे क्या हिन्दुओं के समान वे भी भारतीय राष्ट्र का हिस्सा बन सकते हैं ? क्या इस सम्मिलन का अर्थ उनके लिए अपने सांस्कृतिक वैशिष्ट्य को खोना नहीं होगा ? क्या एक अल्पसंख्यक समुदाय होने के नाते प्रजातन्त्र में उनकी स्थिति महत्वहीन नहीं हो जायेगी ?

राष्ट्रवाद को लेकर उठी सब शकाओं का समाधान साम्प्रदायिक विचारधारा में था। अतः मुसलमानों ने आरम्भ में एक धार्मिक अल्पसंख्यक समुदाय के रूप में राजनीतिक मान्यता प्राप्त करने का प्रयास किया। उसमें सफल होने के बाद अपनी राजनीतिक आकांक्षाओं की पूर्ति के लिए उन्होंने एक पृथक् इस्लामी राज्य की माँग रखी। इसके विपरीत, हिन्दु सम्प्रदाय का आविर्भाव मुस्लिम सम्प्रदायवाद की प्रतिक्रिया में हुआ है। मुसलमानों की दिन-प्रतिदिन बढ़ती माँगों और ब्रिटानी सरकार तथा कांग्रेस द्वारा दी जाने वाली रियायतों ने हिन्दुओं के एक वर्ग में दुश्चिन्ता पैदा कर दी। उनको आशंका हुई कि रियायतों की इस नीति में बहुसंख्यक समुदाय के रूप में मिलने वाले उनके अधिकारों और सुविधाओं को गहरा आघात पहुँचेगा।

प्रभा दीक्षित की मान्यता (Thesis) है कि भारतीय इतिहास की गहराई में जाने से यह स्पष्ट हो जाता है कि सम्प्रदायवाद का मूल सत्ता के द्वन्द्व में था, धर्म में नहीं। सम्प्रदायवाद लोकतन्त्रीय राष्ट्रवाद के विरुद्ध स्थापित अभिजात वर्ग की राजनीतिक प्रतिक्रिया था, एक समुदाय की धार्मिक भावना की राजनीतिक अभिव्यक्ति नहीं। इसीलिए दोनों समुदायों में सम्प्रदायवादी आन्दोलन का नेतृत्व आरम्भ से अन्त तक अभिजात वर्गों के हाथों में रहा। साम्प्रदायिक विचार-धारा के माध्यम से इन वर्गों ने अपने समुदायों में अपनी सर्वोपरि स्थिति सुरक्षित रखने के साथ-साथ इस नवोदित प्रगतिशील अभिजात वर्ग के बढ़ते प्रभावों को अवरुद्ध करने की चेष्टा की जिसने धर्मनिरपेक्ष लोकतन्त्रीय आदर्शों को राष्ट्र निर्माण (Nation Building) का आधार चुना था।

दूसरे शब्दों में, भारत की साम्प्रदायिक राजनीति अभिजात वर्ग के त्रिकोणीय सत्ता द्वन्द्व की परिचायक है। त्रिकोण के दो बिन्दुओं पर हिन्दू व मुसलमानों के पूर्व स्थापित पारम्परिक अभिजात वर्ग हैं और तीसरे पर आधुनिक दृष्टि सम्पन्न प्रगतिशील भारतीयों का वर्ग है।

साम्प्रदायिकता की समस्या के कारण (Problem of Communalism Causes)—यह प्रश्न विशेष महत्व का है कि स्वाधीनता प्राप्ति के बाद भी भारत में साम्प्रदायिकता के तत्त्व क्यों दिखाई देते हैं? स्वाधीनता से पूर्व अंग्रेजों ने 'फूट डालो और राज करो' की नीति अपनायी थी किन्तु देश के विभाजन के बाद राष्ट्रीय सरकार की स्थापना के पश्चात् भी साम्प्रदायिकता का रंग क्यों दिखायी देता है? इसके निम्नलिखित कारण हैं

Communalism

1. **मुसलमानों में पृथक्करण की भावना**—ऐसा माना जाता है कि मुसलमानों में पृथक्करण की भावना आज भी विद्यमान है और वे अपने को राष्ट्रीय धारा में समाविष्ट नहीं कर पाये। अनेक मुस्लिम नेताओं ने स्वाधीनता के बाद इस बात का प्रचार किया कि उन्हें मुख्य राष्ट्रीय प्रवाह में शामिल होने के लिए ऐसे राजनीतिक दलों को सहयोग देना चाहिए जिनका विश्वास धर्मनिरपेक्षता, समाजवाद तथा आर्थिक न्याय में है परन्तु इन विचारों का कोई खास प्रभाव नहीं पड़ा और अनेक मुस्लिम नेताओं और संगठनों ने इस बात का प्रचार किया कि मुस्लिम सम्प्रदाय के हितों की सुरक्षा के लिए उन्हें पृथक् रूप से भाग लेना चाहिए। 'जमायत-ए-इस्लाम' ने मुसलमानों को सलाह दी कि पहले आम चुनावों में भाग नहीं लेना चाहिए। ऐसे ही एक दूसरे संगठन 'जमायत-उल-उलेमा-ए हिन्द' ने भी मुसलमानों को राष्ट्रीय राजनीति से पृथक् रहने की सलाह दी। 1948 में मुस्लिम लीग ने पृथक् निर्वाचन की माँग की। 1961 में 'अखिल भारतीय मुस्लिम लीग' की स्थापना की गयी और यह प्रचार किया गया कि भारत में मुस्लिम लीग ही मुस्लिम हितों का संरक्षण कर सकती है। सन् 1971 के मध्यावधि चुनावों के समय नई दिल्ली में देश के अधिकांश भागों के मुस्लिम प्रतिनिधियों ने अखिर भारतीय राजनीतिक सम्मेलन आयोजित किया। इसके पीछे जमायत-ए-इस्लाम का हाथ था। इस प्रकार अनेक धर्मान्ध मुस्लिम संगठनों ने सम्प्रदायवाद का स्वतन्त्रता के बाद भी कभी उन्मूलन नहीं होने दिया।

2. **मुसलमानों का आर्थिक दृष्टि से पिछड़ापन**—यह बात सच है कि अंग्रेजी काल से ही मुसलमान आर्थिक दृष्टि से पिछड़े हुए रहे हैं। स्वाधीनता के बाद भी उनकी आर्थिक स्थिति सुदृढ़ नहीं हो पायी। शैक्षणिक दृष्टि से पिछड़े होने के कारण सरकारी नौकरियों, व्यापार एवं उद्योग-धन्धों में उनकी स्थिति नहीं सुधर पायी। आज भी उनका आधुनिकीकरण नहीं हो पाया है। इससे उनमें असन्तोष बढ़ा और उनका मनोबल भी गिरा है। कभी-कभी यह असन्तोष उग्र रूप ले लेता है और कभी-कभी यह असन्तोष हिंसा के रूप में प्रकट होता है।

आर्थिक कारणों से साम्प्रदायिक दलों का सम्बन्ध भारत सरकार के कृषि मंत्रालय की एक शोध रिपोर्ट से भी स्पष्ट होता है। रिपोर्ट में कहा गया है कि उत्तरी हिन्दी भाषी क्षेत्र में 50% अतिरिक्त भूमि का सही वितरण न हो पाना बढ़ती साम्प्रदायिकता का बड़ा कारण है।¹

3. **पाकिस्तानी प्रचार**—जब कभी भारत में हिन्दू-मुस्लिम तनाव की कोई छूट-पुट घटना हो जाती है तो पाकिस्तानी रेडियो तथा समाचारपत्र इसको राजनीतिक तूल देने का प्रयास करते हैं। वे भारत सरकार की आलोचना करते हैं और ऐसी घटनाओं को हिन्दुओं द्वारा मुसलमानों का जातिवध (Genocide) कहकर पुकारते हैं। पाकिस्तान ऐसा इसलिये करता है जिससे वह भारत की धर्मनिरपेक्ष राष्ट्रवादी भावनाओं को उत्तेजित कर सके। भारत में गरीब और अशिक्षित मुसलमान यह मान बैठते हैं कि पाकिस्तान उनके हितों की रक्षा के लिए कह रहा है।

¹ इण्डिया टुडे 15 नवम्बर 1987, पृ. 65।

4. संकुचित हिन्दू राष्ट्रवाद—भारत के हिन्दू-साम्प्रदाय में भी ऐसे लोग तथा गुट हैं जो धर्मान्धता की सर्वांग भावनाओं से आत-प्रोत हैं। हिन्दू महागभा तथा राष्ट्रीय स्वयंसेवक संघ जैसे संगठनों ने हिन्दुओं की धार्मिक भावनाओं को बराबर उत्तेजित किया है। ये लोग यहाँ तक कहते हैं कि भारत हिन्दुओं का देश है और हिन्दू धर्म के अनुयायियों को ही इस देश में निवास करने का अधिकार है। राष्ट्रीय स्वयंसेवक संघ मुसलमानों का कट्टर विरोधी रहा है। इसके समर्थकों का मत है कि भारतीय राष्ट्रीयता का आधार 'हिन्दुत्व' ही हो सकता है। ये ऐसा मानते हैं कि ईसाई, मुस्लिम इत्यादि भारतीयता के लिए गतरा है। इस प्रकार की सर्वांग मनोवृत्ति साम्प्रदायिकता उत्पन्न करती है।

5. सरकार की उदासीनता—सरकार और प्रशासन की उदासीनता के कारण भी कभी-कभी साम्प्रदायिक दंगे हो जाते हैं। सामान्य गैर घटना प्रशासन की असावधानी के कारण कई बार साम्प्रदायिक दंगों का रूप ले लेती है। शास्त्रान्तों के मामलों में राजीव सरकार ने गुप्तम कोर्ट के फैसलों को नहीं माना और साम्प्रदायिक दबाव के चलते मुस्लिम महिला विधेयक पास करवाया; अब विश्व हिन्दू परिषद् कहती है कि वह भी राम जन्म भूमि के मामले पर नत्तक हाईकोर्ट का फैसला मानने के लिए बाध्य नहीं है।

स्वतन्त्रता के बाद हुए साम्प्रदायिक उपद्रवों के अध्ययन में पता चलता है कि उनमें वृद्धि हो रही है। किन्तु इस विषय में स्थिति विभिन्न क्षेत्रों एवं नगरों में भिन्न-भिन्न है। रत्ना नायडू के अनुसार, ऐसे नगर जिनमें बड़े साम्प्रदायिक उपद्रव हुए हैं, दो प्रकार के हैं। इनमें एक प्रकार के नगर वे हैं जो औद्योगिक नगर हैं और दूसरे प्रकार के वे जो दस्तकारी एवं उद्योगों के नगर हैं और जो उद्योग एवं व्यापार के आधुनिक केन्द्रों के रूप में विकसित होने का प्रयत्न कर रहे हैं। प्रथम वर्ग के उदाहरण जमशेदपुर, राउरकेला आदि हैं और दूसरे वर्ग के उदाहरण मुरादाबाद, अलीगढ़, अहमदाबाद, बनारस आदि हैं।¹

साम्प्रदायिकता के बारे में गृहमन्त्रालय की गोपनीय रिपोर्ट में एक टिप्पणी यह है—“थोड़े-थोड़े समय बाद भटक उठने वाली साम्प्रदायिक हिंसा में गहन चिन्ता व्याप्त हो रही है।” एक अन्य रिपोर्ट का सार तत्त्व यह है “जनता के मन में कानून एवं व्यवस्था के प्रति चिन्ता का मुख्य कारण विभाजक, विभेदक और अन्य आन्दोलनों को दिया जाने वाला अनुचित प्रचार (समाचार पत्रों द्वारा) है। कतिपय राजनीतिक दल और गुट किसी भी उपलब्ध बहाने की आड़ लेकर इन आन्दोलनों को खड़ा कर देते हैं।

वास्तविक अपराधी तो राजनीतिक दल हैं। साम्प्रदायिक दलों सम्बन्धी सात जाँच आयोगों की रिपोर्टों का विश्लेषण करने पर यह पाया गया है कि उन सभी में किसी न किसी रूप में राजनीतिक दलों की आलोचना की गयी है। रघुवीर दयाल आयोग (1967) ने कहा है कि—‘राजनीतिक दलों को अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए साम्प्रदायिक या जातीय भावनाओं को नहीं उभारना चाहिए।’ दत्ता आयोग (1970) ने कहा—‘राजनीतिक दलों को किसी समुदाय की धार्मिक भावनाओं के नाम पर अपील करके वोट प्राप्त करने की कोशिश नहीं करनी चाहिए।’ जोगेफ विश्वायिस आयोग (1971) ने कहा—‘यह भी कहना होगा कि धर्मनिरपेक्ष लोकतान्त्रिक पाटियों में भी सामान्य सदस्यों में साम्प्रदायिकता का प्रवेश हो गया है। यह एक अहितकर प्रवृत्ति है जिसे सम्वद्र दलों को रोकना चाहिए। जमशेदपुर में 1979 में हुए दंगों की जाँच के लिए गठित आयोग ने कहा था कि “वे (राजनीतिक दल) सम्प्रदायों को मदैव ही ‘वोट-बैंक’

¹ Ratna Naidu, *Commercial Edge to Rural Societies—India and Malaysia* (Delhi, 1980), p. 139.

मगझते हैं और तदनुरूप ही अपने कार्यक्रम और कार्यवाही गम्बन्धी योजना बनाने हैं। वोट का अर्थ है मत्ता और राजनीतिज्ञों को अन्य किसी भी बात की तुलना में मत्ता कही अधिक प्यारी है।”

साम्प्रदायिक घटनाओं के पीछे ‘विदेशी हाथ’ होने का आरोप भी आजकल जोरशोर से मुनाई पड़ रहा है। कुछ वर्ष पूर्व जब तमिलनाडु में हरिजनो का धर्म परिवर्तन करके उन्हें मुसलमान बनाया गया तो केन्द्रीय सरकार ने यह आकलन प्रस्तुत किया था—‘इस बात के पर्याप्त संकेत हैं कि इस क्षेत्र में हरिजनो का धर्म परिवर्तन करने के लिए जमायते-इस्लामी-हिन्द और अन्य कट्टर पन्थी गुट जिस उत्साह से कार्यरत हैं, उसका एक कारण आर्थिक तौर पर ही क्यों न हो, यह भी है कि मुस्लिम देशों और अन्तर्राष्ट्रीय इस्लामी संगठनों की ओर से पिछले दो-तीन वर्षों में धनराशि प्राप्त हो रही है।¹ इस क्षेत्र के समृद्ध और सम्पन्न मुसलमानों ने, जिनके खाड़ी के देशों और दक्षिण-पूर्व में स्थित मुस्लिम देशों के साथ गहन व्यावसायिक सम्पर्क और सम्बन्ध हैं, मुस्लिम संगठनों के प्रयासों को बढ़ावा दिया है।’²

कुलदीप नायर के शब्दों में, “ये आरोप गम्भीर हैं और जब तक सरकार इस बारे में कुछ निश्चित प्रमाण नहीं देती तो यही समझा जा सकता है कि ये आरोप भी हिन्दू वोट प्राप्त करने के लिए सत्तारूढ़ दल की रणनीति का ही एक भाग हैं।”³

अब जबकि हिन्दू-मुस्लिम दंगों की संख्या में वृद्धि हुई है—1982 में 427 दंगे हुए, जबकि 1988 में 611 दंगे हुए; केन्द्रीय सरकार की राय में “अल्पसंख्यक समुदाय में कट्टर पन्थी नेतृत्व का उभार” और “परम्परावादी मुस्लिम गुटों को अरब देशों से भारी मात्रा में धनराशि प्राप्त होना और मुस्लिम जगत में अन्य अन्तर्राष्ट्रीय इस्लामी एकता का प्रभाव” इसका कारण है।⁴

दोनों ही सम्प्रदायों की गहन धार्मिक भावनाओं का दुरुपयोग किया जा रहा है, यह दर्शाने के लिए कि एक सम्प्रदाय दूसरे को नष्ट करने पर उतारू है, उनके रीति-रिवाजों और व्यवहारों में अन्तर को उछाला जा रहा है। अतएव ऐसे मामलों का भी कोई स्थायी समाधान नहीं खोजा जा सकता कि जिन्हें सुनकर भी अधिकांश अन्य देशों में लोग हँस ही सकते हैं। जैसे कि मस्जिदों के सामने सगीत या हिन्दुओं द्वारा पावन मानी जाने वाली गौ का वध अथवा हिन्दू धार्मिक ममारोहों के अवसर पर मुसलमानों पर गुलाल अथवा रंग डाले जाने आदि के मामले हैं।

किसी भी सभ्य समाज में ऐसे मामलों को स्थानीय समुदाय खुद ही आपस में विचार-विमर्श करके निपटा लेते हैं और वे एकता के बारे में आवश्यकता होने पर हर समुदाय में प्रचलित रीति-रिवाजों को ध्यान में रखकर रियायतें वरतते हैं। कहने का तात्पर्य यह नहीं है कि इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए दोनों ही सम्प्रदायों के समझदार लोगों ने कभी कोशिश ही नहीं की है। किन्तु दोनों ही सम्प्रदायों के निहित स्वार्थी तत्त्वों के सतन् प्रचार ने एक ऐसा वातावरण बना दिया है, जिससे समस्या का हल खोजा जाना असम्भव सा ही प्रतीत होता है। पराजित राजनीतिज्ञ और पार्टियाँ विशेष रूप से दोषी हैं।

“इस प्रकार भय, अविश्वास और दोनों समुदायों के बीच एक-दूसरे के प्रति सन्देह की भावना ही साम्प्रदायिक वैमनस्य का मुख्य कारण है।” और जब सरकार समस्या के मूल कारणों

¹ कुलदीप नायर : ‘साम्प्रदायिक दंगों की पुनरावृत्ति’, राजस्थान पत्रिका।

² कुलदीप नायर : ‘साम्प्रदायिक दंगों में विदेशी हाथ’, राजस्थान पत्रिका।

³ वही।

⁴ वही।

की चर्चा करने के बजाय 'विदेशी धन' और 'विदेशी हाथ' की चर्चा करके ही मन्तुष्ट हो जाती हो तो समस्या का भयावह रूप धारण कर लेना स्वाभाविक ही है।¹

साम्प्रदायिकता के दुष्परिणाम

(EVIL CONSEQUENCES OF COMMUNALISM)

भारतीय राजनीति में साम्प्रदायिकता का उत्तरदायित्व किस पर डाला जाय ? यह दूसरा प्रश्न है, पर समस्या यह है कि इस साम्प्रदायिकता के कारण भारतीय जन कल्याण, राष्ट्रीय एकता और सगठन को आज कितना भयकर खतरा पैदा हो गया है जिसका कि लाभ हमारे पड़ोस के दुश्मन तक उठाने की ताक में बैठे ह। अपने उग्र रूप में यह साम्प्रदायिकता कितनी भयकर हो सकती है, वह तो विभक्त भारत माँ अपने कटे अंगों सहित हमें हर पल दिखा रही है और अपनी मर्म व्यथा को मर्मन्तिक मूक शब्दों में व्यक्त कर रही है। देश विभाजन की वह महान क्षति आज भी पूरी नहीं हो पायी है जबकि कुछ समय पहले कश्मीर, राँची, बनारस, अलीगढ़, जमशेदपुर, अहमदाबाद, ग्वाटा, भागलपुर, वदर्यून तथा जयपुर (1989) के साम्प्रदायिक दंगों ने उस घाव पर और भी नमक छिड़क दिया है। भारतीय राजनीति में साम्प्रदायिक दंगों के दुष्परिणाम इस प्रकार रहे हैं -

(1) आपसी द्वेष—साम्प्रदायिकता से विभिन्न वर्गों में आपसी द्वेष को बढ़ावा मिलता है। केवल बढ़ावा ही नहीं, बल्कि आपसी द्वेष का एक बहुत बड़ा कारण ही साम्प्रदायिकता है। जब हिन्दू और मुसलमान अपने-अपने हितों के लिए एक ही सरकार से लड़ते हैं तो आपस में द्वेष, वैमनस्य हो जाना स्वाभाविक ही है। यही द्वेष कभी भयकर रूप धारण कर समाज में आतंक फैला देता है, यही द्वेष समाज की शान्ति भंग कर सकता है और यही द्वेष समाज के सदस्यों में मार-काट फैला देता है।

(2) आर्थिक हानि—साम्प्रदायिकता के कारण आर्थिक हानि भी होती है। न जाने कितनी दुकानें लूटी जाती हैं, न जाने कितनी राष्ट्रीय सम्पत्ति नष्ट की जाती है और न जाने कितने व्यक्ति कार्य नहीं कर पाते। इतना ही नहीं, साम्प्रदायिक दंगों पर काबू पाने के लिए न मालूम कितना धन व्यय किया जाता है।

(3) प्राण हानि—साम्प्रदायिकता के कारण प्राण हानि भी अत्यधिक होती है। शायद ही कोई ऐसा साम्प्रदायिक दंगा हुआ हो जिसमें कुछ व्यक्तियों की जानें न गयी हो। राँची, श्रीनगर, बनारस, अलीगढ़ आदि के साम्प्रदायिक दंगों का उदाहरण सामने है। इन दंगों में अनेक व्यक्तियों की जानें तो गयी ही, साज़ ही अनेक व्यक्ति जीवन व मृत्यु का संघर्ष करने के लिए घायल-वस्था में पड़े रहे।

(4) राजनीतिक अस्थिरता—साम्प्रदायिकता का एक दुष्परिणाम राजनीतिक अस्थिरता भी है। साम्प्रदायिकता वह परिस्थितियाँ उत्पन्न कर देती है, या उन परिस्थितियों को उत्पन्न करने में सहायक होती है, जिससे कि देश में राजनीतिक अस्थिरता आ जाती है।

(5) राष्ट्रीय एकता में बाधा—साम्प्रदायिकता राष्ट्रीय एकता की गम्भीर शत्रु है। राष्ट्रीय एकता का तात्पर्य है, सभी लोग आपस में एक होकर रहे, सबके हित को अपना हित मानें। जबकि साम्प्रदायिकता इसके बिल्कुल विरुद्ध है—इसकी मूल धारणा है कि विभिन्न सम्प्रदाय के व्यक्ति अपने-अपने हितों के लिए संघर्ष करें।

(6) राष्ट्रीय सुरक्षा को खतरा—भारत एक बहुसम्प्रदायवादी देश है। इसमें अनेक अल्पसंख्यक एवं बहुसंख्यक व्यक्ति निवास करते हैं और इन्हीं अल्पसंख्यकों और बहुसंख्यकों के बीच

जो साम्प्रदायिक झगड़े और तनाव पैदा होते हैं, उनमें भारत की राष्ट्रीय सुरक्षा को गम्भीर खतरा पैदा हो सकता है।

उपरोक्त दुष्परिणामों के अतिरिक्त साम्प्रदायिकता से देश में आर्थिक उन्नति व औद्योगिक विकास में भी बाधा पड़ती है। अन्य राष्ट्रों में भारत के सम्बन्धों पर भी साम्प्रदायिकता से बुरा प्रभाव पड़ता है।

धर्म और राजनीति में अन्तःक्रिया

(INTERACTIONS BETWEEN RELIGION AND POLITICS)

भारतीय राजनीति के निर्धारक तत्वों में 'धर्म और साम्प्रदायिकता' अत्यन्त प्रभावशाली तत्व माना जाता है। धर्म का प्रयोग राजनीति में जहाँ एक ओर तनाव उत्पन्न करने के लिए किया जाता है वहाँ दूसरी ओर प्रभाव और शक्ति अर्जित करने का भी धर्म माध्यम मान लिया जाता है। जामा मस्जिद के शाही इमाम अब्दुल्ला बुखारी और जय गुरुदेव की राजनीतिक शक्ति की आधारशिला उनके अपने-अपने सम्प्रदायों में अनुयायियों का संख्या बल है। धर्म के आधार पर राजनीतिक दलों का निर्माण होता है, चुनावों में समर्थन और मते प्राप्त करने के लिए धर्म का सहारा लिया जाता है। जनता से की जाने वाली अपीलें, उन्हें दिये जाने वाले आश्वासनों, निर्वाचनों में प्रत्याशियों के चयन तथा मतदान व्यवहार में धर्म का राजनीतिक स्वरूप देखने को मिलता है। स्वतन्त्रता के 45 वर्षों के बाद भी हिन्दू और मुसलमानों के बीच ऐसा एकीकरण विद्यमान था, उदाहरणार्थ, हिन्दुओं और सिक्खों में, वहाँ भी इन्हीं रुढ़िवाद एवं साम्प्रदायिकता के बढ़ते हुए विरोध का खतरा पैदा हो गया है। धर्म और सम्प्रदाय धर्मनिरपेक्ष संविधान अपनाये जाने के बाद भी भारतीय राजनीति के स्वरूप को निम्नलिखित ढंग में प्रभावित करते रहे हैं

(1) धर्म और राजनीतिक दल—स्वाधीनता के बाद धर्म और सम्प्रदाय के आधार पर भारत में राजनीतिक दलों का गठन हुआ है। मुस्लिम लीग, शिरोमणि अकाली दल, राम राज्य परिषद्, हिन्दू महासभा आदि राजनीतिक दलों के निर्माण में धार्मिक और साम्प्रदायिक तत्वों की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। यदि साम्प्रदायिकता एक रोग है और वह भी संक्रामक¹ तो इन दलों के शासन और राजनीति पर प्रभाव को सहज ही आँका जा सकता है। ये साम्प्रदायिक दल धर्म को राजनीति में प्रधानता देते हैं, धर्म के आधार पर चुनावों में प्रत्याशियों का चुनाव करते हैं और सम्प्रदाय के नाम पर वोट माँगते हैं। चुनावों में धार्मिक मुद्दों जैसे गौ-वध को बन्द करवाने, राम मन्दिर का निर्माण आदि का प्रयत्न करते हैं। प्रो. मॉरिस जोन्स ने लिखा है, "यदि साम्प्रदायिकता को संकुचित अर्थ में लिया जाये अर्थात् कोई राजनीतिक पार्टी किसी विशेष धार्मिक समुदाय के राजनीतिक दावों की रक्षा के लिए बनी हो तो कुछ पार्टियाँ ऐसी हैं जो स्पष्ट रूप से अपने को साम्प्रदायिक कहती हैं जैसे मुस्लिम लीग जो भारत में सिर्फ दक्षिण भारत में रह गयी है और जो मालावार मोपला समुदाय के बल पर केवल केरल में ही शक्तिशाली है, सिक्खों की अकाली पार्टी जो सिर्फ पंजाब में ही है, हिन्दू महासभा जो सिद्धान्त रूप में एक अखिल भारतीय पार्टी है, किन्तु मुख्य रूप से मध्य प्रदेश और उसके आस-पास के इलाकों में शक्तिशाली है।"² जनसंघ दल के बारे में मॉरिस जोन्स लिखते हैं, "जब तक कट्टरता की मनोवृत्ति से पूर्ण आर. एस. एस., जिसमें हिन्दू सांस्कृतिक जोश और सैन्यवादी ट्रेनिंग दोनों का संयोग है जनसंघ की आड़ में जुटकर काम करता रहेगा, तब तक साम्प्रदायिकता इस पार्टी का एक महत्वपूर्ण पहलू बनी रहेगी।"³

¹ रामधारीसिंह दिनकर ने इसे संक्रामक रोग कहा है। 'संस्कृति के चार अध्याय', पृ. 638।

² मॉरिस जोन्स, भारतीय शासन पद्धति (अनुवाद), पृ. 190।

³ उपर्युक्त।

यदि साम्प्रदायिक को व्यापक अर्थ में लिया जाये अर्थात् सम्पूर्ण हिन्दू समाज के ही भीतर किसी सामाजिक-धार्मिक समुदाय के साथ सम्बन्ध के रूप में लिया जाये तो सभी पार्टियों में किसी न किसी स्तर पर और कुछ न कुछ मात्रा में ऐसी साम्प्रदायिकता अवश्य मिलेगी, जहाँ तक कि कांग्रेस भी इससे मुक्त नहीं है। केरल में ईसाई समुदाय के साथ कांग्रेस का ऐसा गठजोड़ रहा है कि इसे सङ्चित दृष्टि से भी साम्प्रदायिक कहा गया है। यहाँ तक कि साम्यवादियों ने भी कुछ जगहों पर और कतिपय प्रयोजनों के लिए साम्प्रदायिक क्षेत्र तैयार कर लिये हैं।¹

(2) धर्म और निर्वाचन—भारत में अधिकांश राजनीतिक दल और उनके नेता चुनावों में धर्म और सम्प्रदाय की दलीलों के आधार पर वोट माँगते हैं। वोट बटोरने के लिए मठाधीशों, इमामों, पादरियों और माधुओं के साथ साँठ-गाँठ की जाती है। मतदान के अवसर पर मत माँगने वाले और मतदान करने वालों के आचरण पर धार्मिक तत्त्व छाये रहते हैं। मार्च 1977 और जनवरी 1980 के लोकसभा चुनावों के दिनों में दिल्ली की जामा मस्जिद के शाही इमाम की भूमिका से आसानी से यह समझा जा सकता है कि धार्मिक नेता राजनीतिक दलों में मुस्लिम सम्प्रदाय के वोटों का किस प्रकार सीढ़ा करते हैं? राजनीतिक नेता की भाँति शाही इमाम ने चुनाव सभाओं में भाषण दिये और मुस्लिम सम्प्रदाय के मतदाताओं को किसी विशेष राजनीतिक दल के पक्ष में मतदान करने के लिए प्रेरित किया। किसी सवाददाता ने लिखा है, “मवाल उठता है कि समाजवाद और गणतन्त्र की बात करने वाले अगर इमाम के नाम से वोट पाना चाहें तो हो सकता है कि बलराज मधोक जैसे लोग शंकराचार्य के नाम पर वोट माँगने लगें। फिर क्या इस देश को इमाम और शंकराचार्य के बीच चुनाव करना पड़ेगा?”² मिजोरम के चुनाव में जारी एक पत्र में कांग्रेस (इ) ने कहा था कि यह ईसाई अधिकारों के लिए लड़ेगी। धर्म निरपेक्षता का हलफ उठाने के बाद भी बी. पी. सिंह लोकसभा चुनावों से पूर्व अब्दुल्ला बुखारी जैसे कट्टर-वादियों से रिश्ते बनाते हैं तो स्पष्ट है कि राजनीतिक दलों की निगाहें करीब 100 महत्त्वपूर्ण चुनाव क्षेत्रों में मुस्लिम सम्प्रदाय के 20 प्रतिशत वोट हथियाने के लिए लालायित हैं।

(3) राजनीति में धार्मिक दबाव गुट—धार्मिक संगठन भारतीय राजनीति में सशक्त दबाव समूहों की भूमिका अदा करने लगे हैं। ये धार्मिक गुट शासन की नीतियों को प्रभावित करने हैं और कभी-कभी अपने पक्ष में अनुकूल निर्णय भी करवाने हैं। उदाहरणार्थ, हिन्दुओं की आपत्ति और आलोचना के बावजूद ‘हिन्दू कोड बिल’ पास कर दिया गया। किन्तु दूसरे सम्प्रदाय के सम्बन्ध में ऐसा कोई महत्त्वपूर्ण कदम नहीं उठाया जा सका। स्वतन्त्रता के बाद अनेक मुस्लिम संगठनों जैसे जमीयत उल-उलेमा-ए-हिन्द, अमरने शरिया, जमायते इस्लामी आदि ने कम से कम तीन बातों के लिए सरकारी नीतियों को प्रभावित कर ‘दबाव गुटों’ की भूमिका अदा की है। ये तीन बातें हैं—उद्दों को साविधानिक संरक्षण दिया जाये, अलीगढ़ विश्वविद्यालय का अल्पसंख्यक स्वरूप स्थापित किया जाये और मुस्लिम पर्सनल लॉ के बारे में कोई तब्दीली न की जाये।

(4) धर्म के आधार पर पृथक् राज्यों की माँग—कई बार परोक्ष रूप में धर्म के आधार पर पृथक् राज्यों की माँग भी की जाती रही है। अकाली दल द्वारा पंजाबी सूबे की माँग ऊपरी तौर से भाषायी आधार की माँग नजर आती है किन्तु यथार्थ में यह धर्म के आधार पर ही पृथक् राज्य की माँग थी। 2 नवम्बर, 1949 को मास्टर तारासिंह ने पूर्वी पंजाब में एक ‘सिक्ख प्रान्त’ की माँग करते हुए कहा कि पूर्वी पंजाब ने हिन्दू ‘मकीर्ण हृदय वाले सम्प्रदायवादी’ हो गये हैं और ‘सिक्खों को उनसे उचित व्यवहार की आशा नहीं रह गयी।’ सन्त फतेहसिंह के अनुयायी सिक्ख ‘होम लैंड’ की माँग करने लगे। उनका कहना था कि ‘उत्तर भारत में एक समाजवादी

¹ उपर्युक्त।

² दिनमान, 16-22 दिसम्बर, 1979, पृ. 19।

लोकतन्त्रीय सिक्ख होमलैण्ड' की स्थापना ही सिक्ख राजनीति का वास्तविक एवं एकमात्र लक्ष्य है। पुराने पंजाब राज्य का विभाजन वस्तुतः धर्म के आधार पर ही हुआ था। इसी प्रकार नागालैण्ड के ईसाइयों की पृथक् राज्य की माँग का आधार भी धर्मगत निष्ठाएँ ही थी।

(5) मन्त्रिमण्डल के निर्माण में धार्मिक आधार पर प्रतिनिधित्व—केन्द्र और राज्यों में मन्त्रिमण्डल बनाते समय सदैव इस बात को ध्यान में रखा जाता है कि प्रमुख सम्प्रदायों और धार्मिक विश्वासों वाले व्यक्तियों को उनमें प्रतिनिधित्व मिल जाये। केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में अल्पसंख्यकों जैसे मुसलमानों, सिक्खों, ईसाइयों को सदैव प्रतिनिधित्व दिया जाता है।

(6) धर्म और राष्ट्रीय एकता—धर्म और साम्प्रदायिकता राष्ट्रीय एकता के लिए घातक माने जाते हैं। धार्मिक मतभेदों के परिणामस्वरूप ही हमारे देश का विघटन हुआ था और उसी के कारण आज भी विघटनकारी तत्त्व सक्रिय हैं।

(7) राज्यों की राजनीति में धर्म की प्रभावक भूमिका—धर्म और धार्मिक समुदायों का भारतीय राजनीति में कितना प्रभाव है, केरल और पंजाब राज्यों की राजनीति इसके लिए सन्दर्भ प्रस्तुत करती है।

केरल की राजनीति का ऊपरी आवरण चाहे वामपन्थी रंग में रँगा हुआ नजर आये किन्तु उसका अन्तरंग धार्मिक और साम्प्रदायिक गुटों के गठजोड़ से बनता है।¹ राज्य-राजनीति में दो प्रकार के दबाव समूह पाये जाते हैं—साम्प्रदायिक और व्यावसायिक। साम्प्रदायिक दबाव समूहों में नय्यर सविस् सोसायटी, श्री नारायण धर्म परिपालन युगम् और अनेक ईसाई संगठन प्रमुख हैं। जमींदार, धनिक वर्ग, व्यापारी आदि इन्हीं संगठनों से जुड़े हैं, अतः ये साम्प्रदायिक व धार्मिक गुट शासन की निर्णय प्रक्रिया को प्रभावित करते हैं। प्रगतिशील समझे जाने वाले साम्यवादी दल भी केरल में धार्मिक दबाव गुटों से अपना तालमेल बिठाकर चुनावी रणनीति तैयार करते हैं।

धर्म और राजनीति की अन्त क्रिया को समझने के लिए पंजाब राज्य की राजनीति विशिष्ट महत्त्व रखती है।² पंजाब की राजनीति सदा ही अकाली दलों की आन्तरिक राजनीति तथा सशक्त और समृद्ध शिरोमणि गुरुद्वारा प्रवन्ध समिति के निर्वाचनों के इर्द-गिर्द घूमती रही है। अधिक दूर न जाकर पिछले एक दशक की राजनीतिक घटनाओं का विश्लेषण करें तो धर्म की राजनीतिक भूमिका का अनुमान लगाया जा सकता है।

शिरोमणि गुरुद्वारा प्रवन्धक समिति के चुनाव प्रत्यक्ष और परोक्ष रूप से अकाली दल की राजनीति को प्रभावित करते हैं और अकाली दल पंजाब की राजनीति को। सिक्ख जाति के सर्वोच्च धार्मिक नेताओं द्वारा अकाल तख्त से जारी किये गये फरमान ने अकाली दल के प्रधान का चुनाव रोक दिया।³ स्वर्ण मन्दिर के सामने स्थित अकाल तख्त की स्थापना गुरु गोविन्दसिंह ने एक राजनीतिक शक्ति के रूप में की थी। पंजाब की राजनीति में अकाल तख्त का स्वरूप एवं भूमिका एक समानान्तर सरकार की भाँति है जिस पर नमकालीन सरकार के आदेश लागू नहीं होते। अनेक बार धार्मिक विवादों के साथ-साथ राजनीतिक विवादों के बारे में भी फैसले अकाल तख्त करता है।

साम्प्रदायिकता को दूर करने के सुझाव

(SUGGESTIONS FOR ERADICATING COMMUNALISM)

साम्प्रदायिकता मानवता के लिए एक गम्भीर अभिशाप है और भारत जैसे देश में तो यह और भी घातक है। साम्प्रदायिकता को दूर करने के लिए कुछ सुझाव अप्रलिखित हैं

¹ "The Politics of Kerala centres round its three communities and their intra and inter-caste alignments"

² "Another aspect of the Political processes in the Punjab is that almost all the important Political problems of the state are marked by a Communal approach whether it is the problem of language or of the reorganisation of the state on one basis or the other."
—J C Anand "Punjab Politics—A Survey", Iqbal Narain, (ed) State Politics in India, pp. 258-59.

³ दिनमान, 25-31 मार्च, 1979, पृ. 22।

(1) सरकार को सदैव ही इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि उसके द्वारा ऐसा कोई भी कार्य न होने पाये, जिसके द्वारा साम्प्रदायिकता को प्रोत्साहन मिलता है।

(2) सर्वत्र इस भावना को प्रोत्साहन दिया जाये कि सब धर्मों के लोग मिल-जुलकर री मौन प्रार्थना करें। सार्वजनिक अथवा व्यक्तिगत स्थानों पर जहाँ प्रार्थना आदि के कार्यक्रम होते हैं, ऐसा वातावरण बनाया जाये।

(3) शिक्षण में आध्यात्मिक मूल्यों का समावेश किया जाये। साम्प्रदायिक या मजहबी क्रियाक्रम भिन्न चीज है।

(4) किसी भी सार्वजनिक क्षेत्र में बहुमत के आधार पर कोई प्रवृत्ति पैदा न की जाय। सारा कार्य ऐसे ढंग से हो कि अल्पसंख्यकों को अपने अल्पसंख्यक होने का भान ही न रहे।

(5) सरकार को सदैव ही इस प्रकार के कानूनों का निर्माण करना चाहिए, जो कि हर व्यक्ति पर समान रूप से लागू होते हों। कानून लागू होने में किसी भी प्रकार का जाति, लिंग, धर्म, भाषा एवं सम्प्रदाय सम्बन्धी भेदभाव नहीं होना चाहिए।

(6) भारत में विभिन्न समयों पर अनेक सम्प्रदाय सरकार में अपने विशेष प्रतिनिधित्व की माँग करते हैं। सरकार को इन सबके इस प्रस्ताव को केवल साम्प्रदायिकता के आधार पर ठुकराना होगा और उन्हें 'एक राष्ट्र' का सबक देना होगा क्योंकि इनसे भी साम्प्रदायिकता को बढ़ावा मिलता है।

(7) भाषा के सम्बन्ध में भी भारत सरकार को अपनी नीति ठीक करनी होगी। यह भी भारत में साम्प्रदायिकता का एक बहुत बड़ा कारण है।

धर्म की राजनीतिक भूमिका : निष्कर्ष

(POLITICAL ROLE OF THE RELIGION : CONCLUSIONS)

हमें इस बात का गर्व है कि हमारे देश में अनेक धर्मों को मानने वाले और अनेक जातियों के लोग बसते हैं। शायद ही कोई धर्म या जाति के लोग हों जो भारत में न पाये जाते हों। नये भारत को धर्मनिरपेक्ष राज्य घोषित किया गया, जिसका तात्पर्य यह था कि धर्म को राजनीति से हटा लिया जाय लेकिन व्यावहारिक रूप से धर्म का प्रभाव भारतीय जनता के मस्तिष्क से नहीं मिटा है और आज भी राजनीतिक एवं सामाजिक क्षेत्र में धर्म के आधार पर भेदभाव किया जाता है। राजनीतिज्ञ और राजनीतिक दल धर्म एवं सम्प्रदाय को राजनीतिक सफलता के लिए एक साधन के रूप में अपनाते रहे हैं। मन्त्रिमण्डल के निर्माण में तथा चुनावों के समय टिकिट के वंटवारे के लिए धार्मिक आधार पर प्रतिनिधित्व की माँग की जाती रही है। धर्मनिरपेक्षी हिन्दू नेताओं ने यदि मतदाताओं के रूप में मुसलमानों की हैसियत समाप्त करके उन्हें महज वोटों में बदल दिया है तो सम्प्रदायवादी मुस्लिम नेताओं ने इस वोट शक्ति को अपने सीमित लक्ष्यों की प्राप्ति का साधन बना लिया है। राजनीतिक दल इस डर से साम्प्रदायिकता से वचने की कोशिश करते हैं कि वे दूसरे सम्प्रदायों के वोट खो देंगे, परन्तु उनके स्थानीय संगठन स्थानीय झगड़ों का लाभ उठाने के प्रलोभन में पड़ जाते हैं। सम्प्रदायिक झगड़े भले ही छिटपुट और स्थानीय हों लेकिन उनसे देश की वदनामी होती है और उसका लोकतन्त्री धर्मनिरपेक्ष स्वरूप कलंकित होता है।¹

संक्षेप में, भारतीय राजनीति में धर्म एवं साम्प्रदायिकता का प्रभाव बढ़ने से धर्मनिरपेक्ष राजनीति के विकास का मार्ग अवरुद्ध हुआ है। साम्प्रदायिकता की राजनीति के अपने तर्क होते हैं उसका मुख्य ध्येय सकुचित हितों की रक्षा करना होता है। यह दायित्व राष्ट्रीय नेताओं का है वे समुदाय के सीमित तथा राष्ट्र के बृहत्तर हितों के बीच सन्तुलन स्थापित करें, समुदाय को राष्ट्र में बदलें। यह आशा की जा सकती है कि राजनीतिक चेतना की वृद्धि और लोकतान्त्रिक मूल्यों के परवान चढ़ने के साथ धर्मनिरपेक्षता का स्वरूप भी निखरता जायेगा।

¹ रजनी कोठारी • भारत में राजनीति (अनुवाद), पृ. 227।

भारतीय राजनीति में क्षेत्रीयतावाद : पंजाब और असम आन्दोलन के विशेष सन्दर्भ में

[REGIONALISM IN INDIAN POLITICS : WITH SPECIAL
REFERENCE TO PUNJAB AND ASSAM MOVEMENT]

विकासशील समाजों की एक महत्वपूर्ण समस्या राष्ट्रीय एकीकरण की रही है। राष्ट्रीय एकीकरण की प्रक्रिया इन देशों की राजनीतिक प्रक्रिया से गहराई से जुड़ी हुई है। राष्ट्रीय एकीकरण की प्रक्रिया के सन्दर्भ में ही विकासशील देशों के राजनीति विकास को समझा जा सकता है। राष्ट्रीय एकीकरण के भावात्मक तत्वों की जब हम खोज करते हैं तो हमारा ध्यान उन जातीय, भाषागत, धार्मिक, क्षेत्रीयता पर आधारित 'परम्परागत निष्ठाओं' की ओर जाता है जो सकीर्ण क्षेत्रीयतावाद को बढ़ावा देते हैं।

क्षेत्रीयतावाद का अर्थ

(MEANING OF REGIONALISM)

क्षेत्रीयतावाद से तात्पर्य एक देश में या देश के किसी भाग में उस छोटे से क्षेत्र से है जो आर्थिक, भौगोलिक, सामाजिक आदि कारणों से अपने पृथक् अस्तित्व के लिए जागरूक है। साधारण शब्दों में क्षेत्रवाद का अर्थ किसी क्षेत्र के लोगों की उस भावना एवं प्रयत्नों से है जिनके द्वारा वे अपने क्षेत्र विशेष के लिए आर्थिक, सामाजिक तथा राजनीतिक शक्तियों में वृद्धि चाहते हैं।¹

क्षेत्र शब्द के बहुत सारे अर्थ हैं। मूल रूप से किसी क्षेत्र को जोड़ने वाली कड़ी 'सांस्कृतिक समानता' है। किसी भौगोलिक क्षेत्र को भी 'क्षेत्र' के आधार पर सम्बोधित किया जा सकता है। मनुष्य एक सामाजिक प्राणी है और अपने निवास के आस-पास की भूमि से उसका भावात्मक सम्बन्ध स्थापित हो जाता है और कालान्तर में अपने पूरे क्षेत्र के प्रति उसकी निष्ठा विकसित हो जाती है। इस दृष्टि से क्षेत्र एक तरह से समाजशास्त्रीय अभिव्यक्ति है जो विविध सामाजिक हितों की अभिव्यक्ति की धुरी कहा जा सकता है।² किसी भी भू-भाग को क्षेत्र कहने के लिए कतिपय तत्वों का होना आवश्यक है, किन्तु आज तक उन तत्वों का ठीक तरह से निर्धारण नहीं हो सका।³ यदि भौगोलिक रूप से निश्चित किसी स्थान पर कुछ प्रक्रियाएँ तथा धारणाएँ समाज के अन्य भागों से भिन्न हों और लगातार काफी समय से, चाहे अलग-अलग मात्रा में सही, चली आ रही हों तो उस भाग को एक अलग क्षेत्र कहा जा सकता है। ये प्रक्रियाएँ और धारणाएँ

¹ "A region is a Profound sociological fact neglected in its being treated as the nucleus of social aggregation for multiple purposes."

—Dr. Shri Ram Maheshwari *State Government in India* (Macmillan, 1979), p. 185.

² *Ibid*, p. 185.

भौगोलिक, धार्मिक, भाषाई, रीति-रिवाज सम्बन्धी, सांस्कृतिक, आर्थिक और राजनीतिक विकास की स्थिति, रहन-सहन के ढंग और ऐतिहासिक पृष्ठभूमि इत्यादि पर आधारित हो सकती है। परन्तु किसी भी क्षेत्र के पृथक् स्वरूप के लिए प्रमुख बात वहाँ के लोगों में आपसी समानता और एकरूपता तथा अन्य क्षेत्रों से अलगाव की भावना है। इस प्रकार अनेक तत्वों जैसे भूगोल, जलवायु, धर्म, भाषा, रीति-रिवाज, राजनीतिक और आर्थिक विकास, ऐतिहासिक अनुभव, रहन-सहन के तरीके आदि की अन्तःक्रियाओं से किसी क्षेत्र (Region) का निर्माण हो सकता है। प्रो. श्रीराम माहेश्वरी का मत है कि क्षेत्र इनमें भी कुछ अधिक होता है, क्षेत्र के लोगों में साथ रहने की भावात्मक एकता होती है और दूसरों से अपने को पृथक् मानने की इच्छा। यदि कोई व्यक्ति यह सोचता है कि वह विदर्भ क्षेत्र का निवासी है तो इसका मतलब है कि वह अपने को महाराष्ट्रियों से थोड़ा भिन्न मानता है, चाहे मभी महाराष्ट्रियन यह महसूस करते हों कि अन्य राज्यों से महाराष्ट्र के लोग भिन्न हैं। ऐसी भावनाएँ सांस्कृतिक वास्तविकताएँ हैं और उनसे कोई भी आसानी से मुक्त नहीं हो सकता।¹

भारतीय राजनीति के परिप्रेक्ष्य में क्षेत्रीयतावाद से अभिप्राय है—राष्ट्र की तुलना में किसी क्षेत्र विशेष अथवा राज्य या प्रान्त की अपेक्षा एक छोटे क्षेत्र से लगाव, उसके प्रति भक्ति या विशेष आकर्षण दिखाना। इस दृष्टि से क्षेत्रीयतावाद राष्ट्रीयता की वृहद् भावना का विलोम है और इसका ध्येय संकुचित क्षेत्रीय स्वार्थों की पूर्ति होना है। भारतीय राजनीति के सन्दर्भ में यह एक ऐसी धारणा है जो भाषा, धर्म, क्षेत्र आदि पर आधारित है और जो विघटनकारी प्रवृत्तियों को प्रोत्साहन देती है। क्षेत्रीयता की भावना सारे देश में व्याप्त है जो कि प्रायः मुनियोजित एवं सुव्यवस्थित आन्दोलनों तथा अभियानों के रूप में प्रकट होती है।

भारत में क्षेत्रीयतावाद : ऐतिहासिक विरासत

(REGIONALISM IN INDIA - HISTORICAL LEGACY)

क्षेत्रवाद आज भारतीय राजनीतिक एवं सामाजिक जीवन में एक अत्यन्त व्यापक घटना है और कम से कम निकट भविष्य में जन साधारण के मस्तिष्क से इस धारणा के दूर होने के कोई चिह्न दिखायी नहीं देते। आधुनिक युग में संचार व्यवस्था के नये साधनों, अंग्रेजी-प्रशासन व्यवस्था के तरीके और नीतियों, उपनिवेशवाद से उत्पन्न समस्याओं तथा स्वतन्त्रता के पश्चात् आधुनिकीकरण की अत्यधिक महत्त्व और तीव्रता प्रदान करने की प्रक्रियाओं ने, क्षेत्रवाद और अन्य तनावों को अधिक सचेत और सक्रिय किया है।

भारत न केवल भौगोलिक दृष्टि से एक विनाल देश है अपितु वैचारिक, परम्परा, धर्म, संस्कृति से भी इसकी विनालता प्रकट होती है। विदेशी ताकतों ने भारत की इस सामाजिक-सांस्कृतिक विविधता का शोषण किया। स्वतन्त्रता की वेला पर भारत दो भागों में विभक्त था—ब्रिटिश भारत के प्रान्त एवं देशी रियासतें। ब्रिटिश-भारत में राजनीतिक चेतना तो जाग्रत हुई किन्तु ब्रिटिश भारत के प्रान्तों का विभाजन अंग्रेजों ने तार्किक आधार पर नहीं किया अपितु अपने न्यस्त हितों को ध्यान में रखकर किया। देशी रियासतों में थोड़ी-बहुत आन्तरिक स्वायत्तता थी। राष्ट्रीय आन्दोलन को दबाने के लिए अंग्रेजों ने इन रियासतों का सहयोग प्राप्त किया। स्वतन्त्रता के बाद राष्ट्रीय नेतृत्व के सामने सबसे बड़ी चुनौती राजनीतिक एकीकरण की थी। इस सन्दर्भ में प्रारम्भिक रूप से दो समस्याएँ सामने आयी—राज्यों का भारतीय संघ में विलीनीकरण और भारतीय संघ के अन्तर्गत केन्द्र-राज्य सम्बन्धों का निर्धारण। इन दोनों समस्याओं के सन्दर्भ में विभिन्न क्षेत्रों का भारतीय मानचित्र में पुनर्संमाकन एक चुनौती थी। इस तरह क्षेत्रीयतावाद का

¹ Ibid, p. 186.

उदय ब्रिटिश शासन की विरासत है। आगे चलकर भारत में सरकारी भाषा, शिक्षा के माध्यम, राजस्व और स्रोतों के बँटवारे इत्यादि के प्रश्नों को लेकर क्षेत्रवाद की भावना में बढ़ोत्तरी होती गयी।

भारतीय राजनीति में क्षेत्रीयतावाद के कारण (CAUSES OF REGIONALISM IN INDIAN POLITICS)

भारतीय राजनीति में क्षेत्रीयतावाद के निम्नलिखित प्रमुख कारण हैं :

(1) भौगोलिक—भौगोलिक दृष्टि से भारत के कई राज्य आज भी बहुत बड़े हैं। इन बड़े राज्यों जैसे उत्तर प्रदेश, बिहार, मध्यप्रदेश और राजस्थान में छोटे-छोटे महत्वपूर्ण क्षेत्र भौगोलिक दृष्टि से महत्वपूर्ण इकाई बन सकते हैं। राजस्थान में मारवाड़ और मेवाड़ का क्षेत्र, मध्य प्रदेश में छत्तीसगढ़ का क्षेत्र आदि को यदि पृथक् राज्यों का दर्जा दे दिया जाये तो भी वे केरल, नागालैण्ड से तो बड़े राज्य हो बनेंगे।

(2) सांस्कृतिक—कुछ राज्यों में कई भाषाभाषी एवं संस्कृति के लोग रहते हैं। उन्हें अपनी भाषा एवं संस्कृति पर गर्व है। इसी आधार पर द्रविड़ मुनेत्र कड़गम ने भारतीय संघ से अलग होने की बात कही थी।

(3) ऐतिहासिक—राज्य पुनर्गठन के बाद कई पुरानी रियासतों को राज्यों में मिला दिया गया था। आज भी इन रियासतों के लोग यह महसूस करते हैं कि यदि उनकी रियासत का ही पृथक् राज्य होता तो वे अधिक लाभ की स्थिति में होते। केवल ऐतिहासिक सम्बन्धों के आधार पर ही पुराने क्षेत्रों की चर्चा की जाती है। दूसरे शब्दों में, सारे भारत का इतिहास सामान्य न होकर क्षेत्रों के आधार पर भिन्न है। ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, सांस्कृतिक विरासत, लोक परम्पराओं, सामाजिक मिथकों तथा लक्षणों (Symbolism) के आधार पर क्षेत्रवाद के अस्तित्व को सहायता मिलती है।

(4) आर्थिक कारण—भारत के कुछ राज्यों के कुछ क्षेत्रों में अधिक आर्थिक विकास हुआ और आर्थिक विकास की दृष्टि से कुछ क्षेत्र पिछड़ गये। इससे इन पिछड़े क्षेत्रों में असन्तोष फैलने लगा और क्षेत्रीयतावाद की भावना फैलने लगी। उदाहरणार्थ, आन्ध्र प्रदेश में तेलंगाना का क्षेत्र, राजस्थान में दक्षिणी-पूर्वी राजस्थान, महाराष्ट्र में विदर्भ क्षेत्र में तेज रफ्तार से विकास नहीं हो पाया और वे अपने लिए पृथक् राज्य की माँग करने लगे।

उड़ीसा के भूतपूर्व मुख्यमंत्री जे. वी. पटनायक ने सरकारी आँकड़ों का हवाला देते हुए कहा कि आर्थिक विकास में पूर्वी राज्यों की उपेक्षा करने के परिणामस्वरूप क्षेत्रीय आर्थिक असन्तुलन और विषमताएँ बढ़ी हैं। उनके अनुसार अखिल भारतीय वित्तीय सार्वजनिक संस्थानों एवं निकायों द्वारा दी जाने वाली सहायता एवं वित्तीय निवेश में पूर्वी राज्यों को उनका समुचित हिस्सा नहीं मिल पाता है। सन् 1985 तक प्रति व्यक्ति गैर बैंकिंग वित्तीय संस्थानों से सार्वजनिक क्षेत्र में सहायता इस प्रकार रही है—पश्चिमी बंगाल 217 रु., उड़ीसा 119 रु., असम 75 रु., बिहार 69 रु., जबकि अखिल भारतीय औसत 247 रु. रहा है। हरियाणा, कर्नाटक, तमिलनाडु और पंजाब का औसत क्रमशः 365 रु., 363 रु., 361 रु. तथा 350 रु. रहा है।¹

“आर्थिक स्रोत कम हैं और माँगों में निरन्तर वृद्धि हो रही है। माँग और उत्पादन में अन्तर का एक प्रभाव यह है कि व्यक्ति, समुदाय, वर्ग और क्षेत्र सभी स्तरों पर प्रतिस्पर्धा होती है।”

—रजनी कोठारी

(5) भाषा—भारत में भाषागत विविधता रही है। उत्तर और दक्षिण की भाषा एक-दूसरे से भिन्न रही है। भाषा को राजनीतिक हथियार के रूप में प्रयुक्त करने की प्रवृत्ति बढ़ी। भाषा के

¹ The Economic Times, December 24, 1981, p. 3.

प्रश्न को लेकर उत्तर तथा दक्षिण के राज्यों में हिंसात्मक आन्दोलन हुए और राष्ट्रीय एकता संकट में पड़ गयी ।

(6) जाति—जाति के आधार पर भी क्षेत्रीयता की प्रवृत्ति बढ़ी है । जिन क्षेत्रों में किसी एक जाति की प्रधानता रही वहाँ क्षेत्रीयतावाद की प्रवृत्ति दिखलाई देती है । हरियाणा और महाराष्ट्र में क्षेत्रीयता की प्रवृत्ति फैलाने में जाति प्रभावक तत्त्व रहा है ।

“यद्यपि जाति व्यवस्था क्षेत्रवाद के लिए अपने आपमें बहुत महत्वपूर्ण तत्त्व नहीं है, परन्तु जहाँ यह आर्थिक हितों (जैसे महाराष्ट्र में मराठा जाति), भाषायी समुदायों (तमिलनाडु में तमिल भाषा और गैर-ब्राह्मण जातियाँ) और धर्म (पंजाब में सिक्ख धर्म और जाट जाति) के साथ जुड़ी हो वहाँ यह क्षेत्रवाद को प्रबल बनाने में काफी सहायक होती है ।” —रजनी कोठारी

(7) राजनीतिक कारण—राजनीतिक कारणों से भी प्रादेशिकता की माँग बढ़ी है । राजनीतिज्ञ यह सोचते हैं कि यदि पृथक् राज्य बन जायेंगे तो उनकी राजनीतिक महत्त्वाकांक्षाओं की पूर्ति आसानी से हो सकेगी । प्रादेशिक दलों जैसे—डी. एम. के., अकाली दल, क्षारखण्ड पार्टी, शिव सेना आदि ने भी राजनीतिक कारणों से प्रादेशिकता की अग्नि प्रज्ज्वलित की है ।

भारतीय राजनीति में क्षेत्रीयतावाद : विश्लेषण

(REGIONALISM IN INDIAN POLITICS ANALYSIS)

प्रो. रजनी कोठारी ने अपनी पुस्तक 'पॉलिटिक्स इन इण्डिया' में क्षेत्रीयतावाद की चर्चा करते हुए लिखा है कि—(1) देश के सामने एक खतरा राज्यों के संघ से अलग हो जाने का था । (2) कुछ लोगो ने आशंका प्रकट की थी कि प्रान्तीयता की भावना या प्रदेश के लिए अधिक अधिकार या स्वायत्तता की माँग बढ़ती गयी तो इससे या तो देश अनेक छोटे-छोटे स्वतन्त्र राज्यों में बँट जायेगा या यहाँ तानाशाही कायम हो जायगी । (3) पृथक्ता की भावना उनमें ज्यादा बलवान और खतरनाक है, जहाँ ऐसी आर्येतर जातियाँ हैं, जो भारतीय सस्कृति की धारा में पूरी तरह नहीं मिल पायी है । जैसे उत्तर-पूर्व की आदिम जातियों का इलाका । (4) कुछ क्षेत्रों में अभी भी असन्तोष है—जैसे उत्तर-पूर्व में मीजो जाति, बिहार में छोटा नागपुर तथा मध्य प्रदेश में आदिवासी इलाके और गुजरात व उड़ीसा में आदिवासियों का स्वायत्तता का आन्दोलन । (5) राज्यों के भीतर विशिष्ट क्षेत्रों के अलगाव के आन्दोलन उठ रहे हैं । दवे हुए वर्गों और समूहों के राजनीतिक क्षेत्र में आने से अधिकार के लिए उनकी आकांक्षा में नयी समस्याएँ खड़ी हो रही हैं ।¹

भारतीय राजनीति में क्षेत्रीयतावाद की चर्चा निम्नलिखित शीर्षकों के आधार पर की जा सकती है

- (1) क्षेत्रीयतावाद और पृथक् राज्यों की माँग ।
- (2) क्षेत्रीयतावाद बनाम अन्तर्राष्ट्रीय झगड़े ।
- (3) क्षेत्रीयतावाद और स्वायत्तता की माँग ।
- (4) क्षेत्रीयतावाद और केन्द्र-राज्य संघर्ष ।
- (5) क्षेत्रीयतावाद के सन्दर्भ में उत्तर और दक्षिण की भावनाएँ ।
- (6) क्षेत्रीयतावाद के सन्दर्भ में भाषावाद ।
- (7) क्षेत्रीयतावाद और भारतीय संघ से पृथक् होने की प्रवृत्ति ।
- (8) क्षेत्रीयतावाद और क्षेत्रीय राजनीतिक दलों का अभ्युदय ।

1. क्षेत्रीयतावाद और पृथक् राज्यों की माँग

(REGIONALISM AND DEMAND FOR SEPARATE STATES)

क्षेत्रीयतावाद का सर्वाधिक महत्वपूर्ण पक्ष पृथक् राज्य की माँग रही है । आर्थिक पिछड़ेपन, जाति, भाषा, धर्म को लेकर विभिन्न क्षेत्रों द्वारा पृथक्, राज्य की माँग समय-समय पर उठायी

¹ Rajni Kothari *Politics in India*, pp 330-332

गयी तथा क्षेत्रीय आन्दोलनों की शुरुआत की गयी। पृथक् राज्यों की माँग के सन्दर्भ में सर्वाधिक महत्वपूर्ण पक्ष संघीय इकाइयों द्वारा पूर्ण राज्य का दर्जा प्राप्त करने की माँग है। इसी माँग के तहत हिमाचल प्रदेश को 1970 में पूर्ण राज्य का दर्जा दिया गया तथा जनवरी 1972 में त्रिपुरा एवं मणिपुर को भी पूर्ण राज्य बना दिया गया। 1987 में मिजोरम, अरुणाचल प्रदेश और गोआ को भी पूर्ण राज्य का दर्जा प्रदान कर दिया गया। दिल्ली के लोग भी पूर्ण राज्य की माँग करते रहे हैं। किन्तु दिल्ली को पूर्ण राज्य का दर्जा नहीं दिया जा सका क्योंकि यह देश की राजधानी है।

इसके अतिरिक्त पृथक् राज्यों की माँग को निम्नलिखित सन्दर्भ में देखा जा सकता है :

राज्यों का पुनर्गठन—सन् 1956 में राज्यों का पुनर्गठन किया गया। राज्यों के पुनर्गठन का मुख्य कारण भाषायी राज्यों की ही माँग थी। भाषागत राज्यों की माँगों ने राष्ट्रव्यापी असन्तोष को जन्म दिया। इसके द्वारा क्षेत्रीय भावनाओं को प्रोत्साहन मिला और राष्ट्रवादी लोगों में यह आशंका पैदा हुई कि इससे देश छोटे-छोटे टुकड़ों में विभाजित हो जायेगा और राष्ट्रीय एकता का अन्त हो जायेगा।

बम्बई राज्य का विभाजन—बम्बई राज्य में विभाजन की माँग तीव्रतर होने लगी। यह माँग क़ी जाने लगी कि गुजराती और मराठी भाषा के आधार पर राज्य को दो भागों में विभाजित किया जाना चाहिए। सन् 1960 में महाराष्ट्र और गुजरात राज्य की स्थापना हुई।

पृथक् विदर्भ राज्य की माँग—सन् 1960 के आस-पास पृथक् विदर्भ राज्य की माँग की जाने लगी। नागपुर के लोगों का कहना था कि महाराष्ट्र की स्थापना से नागपुर का महत्त्व कम हो गया क्योंकि उससे पूर्व नागपुर माध्य भारत की राजधानी था।

पंजाब राज्य का पुनर्गठन—सन् 1966 में पंजाब राज्य का पुनर्गठन किया गया परिणामतः पंजाब, हरियाणा एवं चण्डीगढ़ का संघीय प्रदेश बनाया गया। हिमाचल प्रदेश एक प्रशासनिक इकाई बन गया है। इस पुनर्गठन का उद्देश्य इस क्षेत्र के सभी राज्यों का तेज़ी से आर्थिक विकास करना और वहाँ की जनता की राजनीतिक आकांक्षाओं को सन्तुष्ट करना था।

असम राज्य का पुनर्गठन—सितम्बर 1968 में असम पुनर्गठन की एक योजना घोषित की गयी थी। इस योजना में राज्य के पहाड़ी लोगों के लिए पर्याप्त मात्रा में स्वायत्त शासन की व्यवस्था थी जिससे पहाड़ी लोगों की आकांक्षाएँ पूरी हों और विकास सम्बन्धी क्रिया-कलाप बढ़ सकें। 'असम पुनर्गठन (मेघालय) बिल' दिसम्बर 1968 में पारित होकर कानून बन गया और असम राज्य के अन्तर्गत 'मेघालय' का स्वायत्तशासी राज्य स्थापित हो गया।

भूतपूर्व संघीय प्रदेशों—मणिपुर तथा त्रिपुरा के लोग भी अधिक स्वायत्त शासन की माँग कर रहे थे। सरकार ने उनकी माँगों पर सहानुभूतिपूर्वक विचार किया और असम के मिजो जिले की जनता के लिए एक पृथक् प्रशासनिक इकाई की माँग पर विचार किया। प्रदेश की सुरक्षा और आर्थिक विकास की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए उत्तर-पूर्वी क्षेत्रों के पुनर्गठन के लिए कदम उठाये गये। इन परिवर्तनों को अमल में लाने के लिए 1972 में एक अधिनियम पारित किया गया और मणिपुर एवं त्रिपुरा को पूर्ण राज्य का दर्जा दिया गया।

आज बोरो, गारो और करबी जैसी जनजातियाँ भी असम से अलग हो जाने की भाषा बोल रही हैं।

आन्ध्र राज्य के विभाजन की माँग—आन्ध्र प्रदेश में तेलंगाना की समस्या काफी जटिल बन गयी; विकास, रोजगार के अवसरों और शिक्षा-विषयक सुविधाओं के मामले में तेलंगाना क्षेत्र के लिए 1967 में पब्लिक एम्प्लायमेंट ऐक्ट में सरक्षणों की व्यवस्था की गयी। उसी वर्ष सर्वोच्च

न्यायालय ने इस ऐक्ट की उस व्यवस्था को असंवैधानिक करार दे दिया, जिसका तेलंगाना क्षेत्र को मिलने वाले सरक्षणों से सम्बन्ध था। सरक्षणों के कार्यान्वयन के ढंग से असन्तोष था और तेलंगाना एवं आन्ध्र प्रदेश के अन्य भागों में गम्भीर आन्दोलन शुरू हो गये। हिंसात्मक आन्दोलनों से बड़ी गम्भीर परिस्थिति पैदा हो गयी जिससे राज्य के सगठन को ही खतरा पैदा हो गया। आन्ध्र प्रदेश के लोगों में पूरी-पूरी भावनात्मक एकता लाने के लिए बड़े भारी धैर्य, सूझ-बूझ और कुशलता की आवश्यकता थी। 1967 में शुरू की गयी इस बड़ी नाजुक कार्यवाही का परिणाम 6-सूत्रीय फार्मूला था जो 1973 में घोषित किया गया।

पृथक् तेलंगाना के समर्थकों का कहना था कि अन्य क्षेत्रों का विकास तेलंगाना के मूल्य पर किया जा रहा है। तेलंगाना आन्दोलन को देखते हुए शका व्यक्त की गयी कि तेलंगाना की समस्या भारत के कई भागों में उपक्षेत्रीयतावाद (Sub-regionalism) की उदीयमान शक्तियों का संकेत देती प्रतीत होती है।

अन्य भागों में पृथक् राज्यों की माँग—भारत के विभिन्न भागों में क्षेत्रीयता के आधार पर पृथक् राज्यों की माँग की जाती रही है। असम के मैदानी भागों की जनजातियों ने पृथक् संघीय क्षेत्रों की माँग की है। भूतपूर्व मैसूर रियासत के लोगों ने कर्नाटक से अलग होने की माँग की है। उत्तर प्रदेश के पहाड़ी क्षेत्रों, कुमायूँ एवं टिहरी-गढ़वाल ने भी पृथक् राज्य की आकांक्षा प्रस्तुत की है। पृथक् उत्तराखण्ड राज्य की माँग का आधार आर्थिक पिछड़ापन ही है। यह माँग उठायी जा रही है कि उत्तर प्रदेश के आठ पहाड़ी जिलों को मिलाकर पृथक् राज्य गठित किया जाय जिससे कि इन क्षेत्रों का स्वतन्त्र रूप से विकास हो सके। भौगोलिकता का तत्त्व भी इसी सन्दर्भ में महत्वपूर्ण है क्योंकि इन पहाड़ी क्षेत्रों के विकास की समस्याएँ मैदानी भागों से अधिक भिन्न एवं जटिल है जिसमें पूर्वी उत्तर प्रदेश का आर्थिक पिछड़ापन गम्भीर विषय है। दक्षिण गुजरात के आदिवासी लोगों ने पृथक् राज्य की माँग की है। विहार, पश्चिम बंगाल, उड़ीसा तथा मध्य प्रदेश के पन्द्रह आदिवासी जिलों को मिलाकर पृथक् झारखण्ड राज्य की आवाज बुलन्द की गयी है। इसी भाँति लोकसभा के जनवरी 1980 के चुनाव के दिनों में पृथक् छत्तीसगढ़ राज्य की माँग को भी पृथक् चुनावी मुद्दा बनाया गया था। बोंडो कछाड़ी आदिवासी असम के विभाजन की माँग कर रहे हैं ताकि उदयाचल राज्य की स्थापना हो सके। असम की 2 करोड़ 20 लाख आबादी में से 65 लाख आदिवासी हैं, यानी करीब 40 प्रतिशत। 1987 के उत्तरार्द्ध में बोंडो लोगों ने राज्य के आदिवासी इलाकों में 'बन्द की राजनीति' का सिलसिला शुरू किया और सन् 1989 में बोंडो आन्दोलन ने काफी हिंसक रूप ले लिया। अखिल बोंडो छात्र यूनियन ने पृथक् राज्य की माँग की तथा उसके लिए बन्द का आह्वान किया।

2. क्षेत्रीयतावाद बनाम अन्तराज्यीय झगड़े (REGIONALISM Vs. INTER-STATE DISPUTES)

क्षेत्रीयतावाद का एक महत्वपूर्ण पक्ष विभिन्न राज्यों के आपसी झगड़े हैं। राज्यों के बीच सीमा विवादों एवं नदी पानी विवादों को लेकर राज्य में उग्र मतभेद एवं तनाव बढे हैं। राष्ट्रीय स्रोतों के वितरण पर राज्यों के बीच कई बार सहमति नहीं हो पायी और राज्यों में कई बार अधिकतम स्रोत प्राप्त करने की होड़-सी दिखलाई देने लगी। मध्य प्रदेश, गुजरात और राजस्थान के बीच नर्मदा नदी के जल के वितरण को लेकर उत्पन्न विवाद, राजस्थान और पंजाब के बीच भाखड़ा नागल बाँध से उत्पन्न विजली के बँटवारे को लेकर विवाद, तमिलनाडु व कर्नाटक के बीच कावेरी के जल वितरण का विवाद, महाराष्ट्र तथा कर्नाटक, पंजाब तथा हरियाणा के बीच सीमा विवाद अन्तराज्यीय झगड़ों के मुख्य उदाहरण हैं, जिनमें कई बार क्षेत्रीयता की संकुचित मनोवृत्ति ने उग्र रूप धारण कर लिया और संघवाद की भावना डगमगाती प्रतीत हुई।

असम-नागालैण्ड सीमा विवाद भयकर नरसंहारों का कारण बन चुका है। 5 जनवरी, 1979 में हथियारों से लैस नागाओं ने 55 असमियों की हत्या कर दी थी। 4 जून, 1985 को मेरापानी में दूसरा बड़ा काण्ड हुआ। इस बार नागाओं के साथ उनके राज्य की सशस्त्र पुलिस भी थी। इस काण्ड में 30 असमी मारे गये और 90 घायल हुए। असम के अधिकारी दावा करते हैं कि उनके राज्य की 878 वर्ग किमी भूमि नागालैण्ड ने दवा ली है।¹

वस्तुतः असम और नागालैण्ड के बीच 4,973 वर्ग मील क्षेत्र पर विवाद चल रहा है। अभी हाल ही में नागालैण्ड ने विवादास्पद क्षेत्र में विधानसभा चुनावों (1987) के लिए 25 मतदान केन्द्र खोलने की घोषणा की तो पूरा असम उग्र हो उठा और अखिल असम छात्र सघ ने नागालैण्ड की आर्थिक नाकेबन्दी करने का कदम उठाया। प्रधानमंत्री राजीव गांधी को यह आश्वासन देना पड़ा कि अगर नागालैण्ड की आर्थिक नाकेबन्दी समाप्त न की गयी तो केन्द्र सरकार विमानों के जरिये वहाँ जरूरी सामान भेजेगी।² असम-अरुणाचल, असम-मेघालय, मिजोरम का मणिपुर व त्रिपुरा के साथ सीमा विवाद भी बहुत कटु और चिन्ताजनक होता जा रहा है।³

3 क्षेत्रीयतावाद और स्वायत्तता की माँग

(REGIONALISM AND DEMAND FOR FAUTONOMY)

भारतीय संविधान द्वारा ऐसे संघवाद की स्थापना की गयी है जिसमें स्वाभाविक रूप से केन्द्र शक्तिशाली है। विगत कुछ वर्षों से माँग की जाती रही है कि भारतीय संविधान के संघवाद से सम्बन्धित प्रावधानों का पुनर्निरीक्षण किया जाना चाहिए तथा राज्यों की केन्द्र पर अत्यधिक निर्भरता को कम कर दिया जाना चाहिए। माँग की गयी है कि राज्यों को अधिक स्वायत्तता दी जानी चाहिए। स्वायत्तता की माँग के साथ-साथ यदाकदा पृथक्तावादी नारे भी दिये जाते हैं। स्वायत्तता की यह माँग उन दिनों बड़ी प्रबल हो जाती है जबकि केन्द्र एवं राज्यों में पृथक्-पृथक् राजनीतिक दलों की सरकारें होती हैं। पंजाब में मास्टर तारासिंह के नेतृत्व में अकाली दल द्वारा सिक्खों के स्वायत्त राज्य की माँग उठायी गयी थी। पश्चिमी बंगाल की मार्क्सवादी सरकार ने बार-बार राज्यों की स्वायत्तता की माँग दुहराई है। द्रमुक और अन्नाद्रमुक दलों ने भी राज्य स्वायत्तता की माँग का समर्थन किया है।

4. क्षेत्रीयतावाद और केन्द्र-राज्य-संघर्ष

(REGIONALISM AND CENTRE-STATE TENSIONS)

भारतीय राजनीति में क्षेत्रीयतावाद की अभिव्यक्ति केन्द्र व राज्यों के बीच हुए विवादों में भी हुई है। राज्यों ने कई बार केन्द्र के सुझावों और निर्देशों को मानने से इन्कार कर दिया और अपने स्वतन्त्र अस्तित्व का परिचय दिया है। 18 सितम्बर, 1968 को केन्द्रीय कर्मचारियों की हड़ताल का सामना करने के लिए केन्द्र ने राज्यों को निर्देश दिये। केरल की वामपन्थी सरकार के मुख्यमंत्री तम्बूद्रीपाद ने केन्द्रीय अध्यादेश को श्रमिक विरोधी कहकर उसे मानने से इन्कार कर दिया। सन् 1968 में पश्चिम बंगाल के दार्जिलिंग और नक्सलवादी क्षेत्रों में होने वाले उपद्रवों से चिन्तित होकर केन्द्रीय सरकार ने उपद्रव-ग्रस्त क्षेत्रों में हथियार रखने पर प्रतिबन्ध लगा दिया जिसे राज्य सरकार ने राज्य के मामलों में केन्द्र के हस्तक्षेप की सजा दी। केन्द्र द्वारा राज्यों में केन्द्रीय रिजर्व पुलिस भेजने का राज्यों ने बराबर विरोध किया है। जनता पार्टी के शासन काल में गौ-

¹ इण्डिया टुडे, 15 अक्टूबर, 1987, पृ. 26।

² नवभारत टाइम्स (जयपुर), 14 नवम्बर, 1987, पृ. 4।

³ नवभारत टाइम्स (जयपुर), 7 नवम्बर, 1987।

हत्या प्रतिबन्ध के विषय पर केन्द्र तथा तमिलनाडु, केरल व पश्चिमी बंगाल की सरकारों के बीच विवाद उत्पन्न हुए। केन्द्र से अधिकतम वित्तीय स्रोतों को प्राप्त करने के लिए भी राज्यों ने केन्द्र के विरुद्ध सघर्ष का रुख अपनाया। कई बार अन्तर्राज्यीय विवादों के समाधान में राज्यों ने केन्द्र के निर्णय को मानने से इन्कार कर दिया। इस प्रकार राज्यों द्वारा केन्द्र की नीति का विरोध करना, केन्द्र के निर्देशों का पालन न करना क्षेत्रीयतावाद की नीति के द्योतक है।

5. क्षेत्रीयतावाद के सन्दर्भ में उत्तर-दक्षिण की भावनाएँ

(THE NORTH-SOUTH DIVIDE IN PERSPECTIVE OR REGIONALISM)

भारत में उत्तर और दक्षिण के सन्दर्भ में सोचने की प्रवृत्ति पायी जाती है। दक्षिण के लोग यह महसूस करते हैं कि उत्तरी भारत के लोगों ने सदैव हर मामले में उनकी उपेक्षा की है। दक्षिण के चार राज्यों—तमिलनाडु, आन्ध्र प्रदेश, केरल और कर्नाटक जहाँ द्रविड भाषा बोली जाती है—का विचार है कि राजनीतिक, आर्थिक और सांस्कृतिक दृष्टि से उत्तरी भारत की अपेक्षा दक्षिणी भारत को वे लाभ नहीं मिले जो मिलने चाहिए थे। केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल, योजना आयोग तथा केन्द्रीय सचिवालय में दक्षिण की अपेक्षा उत्तर के लोग ही छाये हुए हैं। दूसरी पंचवर्षीय योजना में 2,240 करोड़ रु. की राशि में से दक्षिण भारत को मात्र 521 करोड़ रु. ही दिये गये। इस बात के सभी बड़े कारखाने—रूरकेला, मिलाई तथा दुर्गापुर उत्तरी भारत में ही हैं। दक्षिण की अपेक्षा उत्तरी भारत में उद्योगों का जाल बिछा हुआ है। दक्षिण के राज्यों ने सरकार की भाषा नीति का डटकर विरोध किया है। दक्षिण राज्य यह मानते हैं कि हिन्दी उत्तरी भारत की भाषा है और उन पर हिन्दी जबरदस्ती थोपने की एक चाल है। वे मानते हैं कि अन्य भारतीय भाषाओं की भाँति हिन्दी भी एक भारतीय भाषा है। अन्य द्रविड भाषाओं, जैसे तमिल, तेलगू, मलयालम और कन्नड से हिन्दी इतिहास एवं साहित्य की दृष्टि से अधिक समृद्ध नहीं है। दक्षिण के राज्य चाहते हैं कि प्रशासन की भाषा के रूप में हिन्दी के बजाय अंग्रेजी को चलाया जाना चाहिए। हिन्दी को वे उत्तरी भारत की साम्राज्यवादी मनोवृत्ति का परिचायक मानते हैं।

क्षेत्रीयता की इस मनोवृत्ति के कारण मार्च, 1977 के छठी लोकसभा के चुनावों में उत्तर और दक्षिण के मतचरण में भी काफी अन्तर पाया गया। जहाँ उत्तरी भारत में कांग्रेस के पैर पूरी तरह से उखड़ गये वहाँ दक्षिण भारत के राज्यों ने कांग्रेस के पक्ष में मतदान किया। जनता पार्टी को तमिलनाडु में तीन, कर्नाटक में दो, आन्ध्र प्रदेश में एक और केरल में एक भी स्थान नहीं मिला। इसके विपरीत, कांग्रेस को मध्य प्रदेश और राजस्थान में एक-एक स्थान मिला। उसे बिहार, उत्तर प्रदेश, हरियाणा, पंजाब, हिमाचल प्रदेश में एक भी स्थान नहीं मिला। इसी प्रकार नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों में भी उत्तर और दक्षिण के मतचरण में व्यापक अन्तर दिखायी देता है। उत्तरी भारत के राज्यों में जनता दल और भाजपा को शानदार सफलता मिली वहाँ दक्षिण के राज्यों में कांग्रेस (इ) को उल्लेखनीय विजय प्राप्त हुई।

6. क्षेत्रीयतावाद के सन्दर्भ में भाषावाद

(REGIONALISM IN THE PERSPECTIVE OF LANGUAGE)

स्वाधीनता के तुरन्त बाद मुख्य प्रश्न यह था कि देश की राष्ट्र भाषा और उसकी लिपि क्या हो तथा भाषायी अल्पसंख्यकों को किस प्रकार संरक्षण दिया जाये। संविधान ने हिन्दी को राष्ट्रभाषा घोषित किया। भाषा के आधार पर राज्यों का निर्माण एवं पुनर्गठन हुआ। दक्षिण के लोग हिन्दी भाषा का विरोध करने लगे। वे राजभाषा के रूप में हिन्दी को पसन्द नहीं करते थे। उनका कहना था कि हिन्दी इस-स्थिति में नहीं है कि वह भारत की राजभाषा बन सके। भाषा

को राजनीतिक हथियार के रूप में प्रयुक्त करने की प्रवृत्ति बढ़ी। भाषा के प्रश्न को लेकर उत्तर तथा दक्षिण के राज्यों में हिंसात्मक आन्दोलन हुए और राष्ट्रीय एकता संकट में पड़ गयी। मॉरिस जोन्स लिखते हैं कि "दक्षिण भारत ने हिन्दी का जोरदार विरोध किया, बंगाल ने उससे कम विरोध किया और देश के अन्य भागों के शिक्षित वर्ग के लोगों ने सीमित रूप में ही इसका विरोध किया।"

असम में भाषा की राजनीति असम आन्दोलन की प्रेरणा स्रोत रही है। जनगणना के आँकड़ों के अनुसार 1951 व 1971 के बीच राज्य में 61-62 प्रतिशत लोग ही असमिया भाषा बोलते थे। राज्य के हिन्दू जो लगभग 72 प्रतिशत हैं ऐसा सोचते हैं कि असमिया भाषा बोलने वाले 62 प्रतिशत लोगों में 25 प्रतिशत लोग बंगला देश के मुसलमान हैं। उनका यह मानना है कि इन मुसलमानों ने असमिया भाषा बोलना इसलिए शुरू किया ताकि उन्हें पहचाना न जा सके कि वे विदेशी हैं। असम के लोगों को भय है कि एक बार स्थिति सामान्य हुई और बंगला देश से आये मुसलमान अपनी मूल भाषा बंगाली का प्रयोग शुरू कर देंगे और ऐसी स्थिति में असमिया बोलने वालों का प्रतिशत 36-37 रह जायेगा।

दूसरी ओर बंगला भाषी लोग जो इस समय असम की जनसंख्या के 20 प्रतिशत हैं, उनकी संख्या में 25 प्रतिशत वृद्धि हो जायेगी। इस प्रकार राज्यों में बंगला भाषाभाषियों का प्रतिशत 45 हो जायेगा जो असमिया भाषा बोलने वालों के प्रतिशत से आठ-नौ प्रतिशत ज्यादा होगा।

इससे "असली" असमवासी भयभीत हो जाते हैं। इन लोगों का कहना है कि बंगाली अच्छे-अच्छे पदों पर हैं और असमिया भाषा को तिरस्कार की दृष्टि से देखते हैं।

7. क्षेत्रीयतावाद और भारतीय संघ से पृथक् होने की प्रवृत्ति

(REGIONALISM AND SECESSION FROM INDIAN UNION)

(1) द्रविड़ मुनेत्र कड़गम् की माँग—क्षेत्रीयतावाद के आन्दोलन को प्रवल बनाने में तमिल-नाडु के द्रविड़ मुनेत्र कड़गम् दल की प्रमुख भूमिका रही है। जून 1950 में द्रमुक ने मद्रास राज्य में पृथक्तावादी आन्दोलन सगठित किया और मद्रास राज्य को भारतीय संघ से विलग करने की इच्छा प्रकट की। जगह-जगह भारत के नक्शों को जलाया गया। द्रमुक ने यहाँ तक कहा कि मद्रास, आन्ध्र प्रदेश, केरल और मैसूर राज्यों को भारतीय संघ से अलग करके एक पृथक् सम्प्रभु 'द्रविड़ स्थान' राज्य बनाया जाना चाहिए। मई 1962 में राज्यसभा में द्रमुक के नेता अन्नादुरै ने कहा कि दक्षिण के लोग उत्तर वालों से कई दृष्टि से भिन्न हैं और दक्षिण वालों की सदैव उपेक्षा की गयी है। इस प्रकार की विघटनकारी माँगों के फलस्वरूप अक्टूबर 1963 में संविधान का 16वाँ संशोधन अधिनियम पारित किया गया। इसमें यह व्यवस्था की गयी कि भारत की अखण्डता के विरुद्ध कोई भी व्यक्ति कार्य नहीं कर सकेगा। इसके फलस्वरूप द्रमुक ने भारतीय संघ से अलग होने की माँग को छोड़ दिया और भारतीय संघ में ही 'स्वायत्त राज्य' की माँग प्रस्तुत की। सन् 1970 में द्रमुक के तत्त्वावधान में 'राज्य स्वायत्तता सम्मेलन' आयोजित किया गया और राज्य स्वायत्तता की माँग की गयी। राज्य के तात्कालिक मुख्यमंत्री करुणानिधि ने चुनौती दी कि यदि उनकी माँग स्वीकार नहीं की जाती है तो वे जन आन्दोलन का भी सहारा लेंगे। एक बार तो उन्होंने पृथक् ध्वज की माँग की। क्षेत्रीय दल होने के कारण द्रमुक ने सदैव क्षेत्रीय भावना को भड़काया है। करुणानिधि ने तो यहाँ तक कह डाला कि राज्य की नौकरियों में 80% स्थान स्थानीय लोगों को दिये जायेंगे।

(2) अकाली दल की माँग—मास्टर तारारसिंह के नेतृत्व में पंजाब के सिक्ख सम्प्रदाय ने स्वाधीनता से पूर्व 'खालिस्तान' की माँग की थी। स्वतन्त्रता प्राप्ति के तुरन्त बाद मास्टर तारारसिंह ने पृथक् 'सिक्ख राज्य' की माँग की। सन् 1950 से 1969 के बीच सिक्खों ने हिंसात्मक

आन्दोलनो के माध्यम से 'पंजाबी सूबे' की माँग की और 1 नवम्बर, 1966 को पंजाब का विभाजन हुआ। इससे भी सिक्ख समुदाय सन्तुष्ट नहीं हुआ और सिक्खों के लिए सिक्ख राज्य की माँग उठने लगी। अकाली दल के महासचिव डॉ. जगजीतसिंह ने सिक्ख जनमत को जागृत करने के लिए 'सिक्खिस्तान' की माँग हेतु विभिन्न देशों की यात्रा की। अलारी दल के कई नेता यह धमकी देने लगे कि भारतीय संघ के अन्तर्गत सिक्ख राज्य को स्वायत्तता प्रदान नहीं की गयी तो वे जन-आन्दोलन का सहारा लेंगे। आज भी अकाली दल राज्यों के लिए अधिक स्वायत्तता की माँग प्रस्तुत करता रहा है।

(3) खालिस्तान की माँग (Demand of Khalistan)—सिक्खों के लिए पृथक् राज्य 'खालिस्तान' की माँग नयी नहीं है। 'सिक्ख देश' की माँग भारत की आजादी के दिनों से पहले की है। खालसा पन्थ का कहना है कि सिक्खों को घोखाघड़ी से भारतीय गणतन्त्र में शामिल होने के लिए मजबूर किया गया था। पन्थ यह भी कहता है कि भारत के हिन्दू बहुमत ने एकजुट होकर इस बात पर जोर देते हुए कि सिक्ख धर्म हिन्दू धर्म का ही अंग है, सिक्ख धर्म को वर्वाद करने की कोशिश की और उनकी पंजाबी भाषा को एक बोली मात्र घोषित करके और पंजाब को द्विभाषी प्रदेश बनाकर उनकी भाषा को नीचा दिखाने की कोशिश की।

खालिस्तान की यह माँग आज (सासतौर से 1980-1988 की अवधि में) एकाएक चिन्ता का विषय इसलिए बन उठी है कि पहले इसका समर्थन कुछ मुट्ठी भर उग्र तत्त्व करते थे, लेकिन अब प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप से इसके समर्थन में राजनीतिक दल तो आ ही गये, सिक्खों की वे संस्थाएँ भी अपने मंच का उपयोग इस प्रकार की गतिविधियों के लिए करने लगी जो केवल गुरुद्वारों और शिक्षा संस्थाओं के प्रबन्ध से ताल्लुक रखती थी।

पिछले दिनों आनन्दपुर साहिब में आयोजित शैक्षिक सम्मेलन के मंच से पृथक् सिक्ख राज्य की माँग की गयी। इसके बाद शिरोमणि गुरुद्वारा प्रबन्धक कमेटी ने जिसका गुरुद्वारा और उनकी विशाल सम्पत्ति पर नियन्त्रण है, इसी प्रकार का एक प्रस्ताव सर्वसम्मति से पास किया। इस पर अकाली दल के लोगोवाल गुट का प्रभुत्व है। बाद में पृथक् सिक्ख कौम के रूप में संयुक्त राष्ट्र सघ की सह-सदस्यता प्राप्त करने के वारे में अकाली दल के तलवण्डी गुट ने प्रस्ताव पास कर दिया। वे भारत संघ के अन्दर पृथक् सिक्ख राज्य चाहते हैं।

खालिस्तान आन्दोलन को विदेश में रहने वाले सिक्खों की एक बड़ी संख्या का समर्थन प्राप्त है। यह आन्दोलन अमरीका में वसे गंगासिंह दिल्ली और इंग्लैण्ड में वसे जगजीतसिंह द्वारा चलाया जा रहा है। उनका अपना ध्वज है, निर्वासित सरकार है, लन्दन में मुख्य कार्यालय है। उत्तरी अमरीका के लगभग सभी बड़े शहरों में गुप्त संगठन हैं और वे इस कोशिश में लगे हुए हैं कि संयुक्त राष्ट्र में उन्हें वही सहभागी दर्जा दिया जाये जो फिलिस्तीनी मुक्ति संगठन को प्राप्त है। पृथक्तावादी आन्दोलन के संगठनों का दावा है कि कनाडा में उनके सदस्यों की संख्या 10,000 है जो मासिक प्रतिव्यक्ति 10 डालर चन्दे के हिसाब से खालिस्तान गणतन्त्र के निर्माण के लिए प्रतिवर्ष लगभग 12 लाख डालर इकट्ठे करते हैं।

आनन्दपुर साहिब में शैक्षिक सम्मेलन की अध्यक्षता करते हुए गंगासिंह दिल्ली ने कहा कि खालिस्तान की माँग सिक्खों के हितों की रक्षा के लिए की जा रही है। आजादी के बाद भारत में सिक्खों के साथ भेदभाव वरता गया है। इसलिए जरूरी है कि सिक्खों का एक पृथक् राज्य हो जहाँ उन्हीं का बोलबाला हो।¹

वस्तुतः यह तर्क काफी खोखला है। यह इस तथ्य से स्पष्ट है कि भारत में सिक्खों की

¹ दिनमान, 25-31 अक्टूबर, 1981, पृ. 47।

जनसंख्या केवल दो प्रतिशत है लेकिन सेनाओं में ग्यारह प्रतिशत सिक्ख हैं। इसी प्रकार पुलिस व अन्य असैनिक सरकारी सेवाओं में भी उन्हें जनसंख्या के अनुपात से अधिक स्थान प्राप्त है। केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में सिक्ख हैं, राज्यपाल सिक्ख हैं, राष्ट्रपति (श्री जैलसिंह) सिक्ख रह चुके हैं तथा पंजाब में जहाँ केवल आधी आबादी सिक्ख है, अब तक हमेशा सिक्ख मुख्यमन्त्री रहा है। इस प्रकार यह कहना कि भारत में सिक्खों के हितों की उपेक्षा की जा रही है, सरासर गलत है।

(4) आसाम में मिजो माँग—आसाम राज्य के मिजो पहाड़ी जिलों के नेता भारतीय संघ से पृथक् होने की लगातार माँग करते रहे हैं। वे एक 'स्वाधीन मिजो राज्य' की स्थापना करना चाहते थे। इस ध्येय की पूर्ति के लिए 'मिजो राष्ट्रीय फ्रण्ट' की स्थापना की गयी। मिजो लोगो ने सशस्त्र आन्दोलन का मार्ग अपनाया। 1962 के चीनी आक्रमण के समय फ्रण्ट पर प्रतिबन्ध लगा दिया गया किन्तु कछार और त्रिपुरा क्षेत्रों में इनकी गतिविधियाँ चलती रही। सन् 1971 में मिजो नेता मिजो राज्य की माँग के प्रश्न पर जनमत संग्रह कराने की माँग करने लगे। मिजो लोगो की राजनीतिक आकांक्षाओं को देखते हुए केन्द्रीय सरकार ने 'मिजोरम' नामक सघीय क्षेत्र की स्थापना की और सन् 1987 में इसे पूर्ण 'राज्य' का दर्जा प्रदान किया।

(5) आसाम में नागा आन्दोलन—आसाम में नागा जाति ने भी भारतीय संघ से अलग होने का आन्दोलन छेड़ा। फीजो के नेतृत्व में नागा राष्ट्रीय परिषद की स्थापना की गयी और हिंसात्मक संघर्ष की सक्रिय गतिविधियाँ प्रारम्भ कर दी गयी। सन् 1952 में नागा लोगो ने प्रथम आम चुनाव का बहिष्कार किया। फीजो ने यहाँ तक कहा कि वे नागा लोगों को संयुक्त राष्ट्र संघ में ले जायेंगे। 1960 में नागाओं और केन्द्रीय सरकार के मध्य एक समझौता हुआ जिसके फलस्वरूप नागा राज्य की स्थापना का मार्ग प्रशस्त हुआ।

(6) पृथक् तेलंगाना आन्दोलन—1960 के दशक में तेलंगाना को पृथक् राज्य बनाने की माँग की गयी। तेलंगाना के लोगो का कहना था कि उनके क्षेत्र का समुचित आर्थिक विकास नहीं हो रहा है। जनवरी 1969 से पृथक् राज्य के लिए आन्दोलन प्रारम्भ हुआ जिसका नेतृत्व डॉ. चन्ना रेड्डी एवं 'तेलंगाना प्रजा समिति' जैसे संगठन ने किया। हाल में 1969 की तरह फिर एक बार पृथक् तेलंगाना की माँग जोर पकड़ने लगी। पृथक् तेलंगाना की माँग करने वालों को डॉ. चन्ना रेड्डी का परदे के पीछे से समर्थन प्राप्त था। 8 जुलाई, 1985 को तेलंगाना के प्रबल समर्थक पूर्वपार्षद पद्मनाभन ने ध्वज फहराकर आन्दोलन की शुरुआत की।¹

(7) स्वतन्त्र गोरखालैंड की माँग, 1986—प. वंगाल के पहाड़ी क्षेत्र के लोगो ने स्वतन्त्र गोरखालैंड की माँग प्रस्तुत की है। मई 1988 में दार्जिलिंग एवं कालिम्पोंग में तीन दिन का सफल बन्द गोरखा मुक्ति मोर्चे ने आयोजित किया। नेपाल से आये गोरखा लोगो ने इस संगठन के माध्यम से यह माँग रखी कि उनका स्वतन्त्र देश गोरखालैंड बनाया जाये। सुभाष घोसिंग के नेतृत्व में गोरखा राष्ट्रीय मुक्ति मोर्चा पिछले दो वर्षों से प. वंगाल में सक्रिय है।²

(8) स्वतन्त्र कश्मीर का सपना—हाल ही में कश्मीर में उग्रवादियों की गतिविधियों में वृद्धि हुई है। अधिकांश कश्मीरी कल्पनालोक में रहना चाहते हैं और उनमें यह धारणा बढ़ती जा रही है कि उग्रवादियों के प्रयासों और इस्लामवाद की मदद से स्वतन्त्र कश्मीर की स्थापना सम्भव है। पाकिस्तान ने अपने हथकंडे बदल दिये हैं और उसने भारत के साथ विलय को निष्प्रभावी करने के लिए स्वतन्त्र कश्मीर की माँग का समर्थन करना आरम्भ कर दिया है।

¹ राजस्थान पत्रिका, 25 जुलाई 1985

² राजस्थान पत्रिका, 11 नवम्बर 1985

8. क्षेत्रीयतावाद और क्षेत्रीय राजनीतिक दलों का अभ्युदय (REGIONALISM AND REGIONAL POLITICAL PARTIES)

पिछले कुछ वर्षों से भारतीय राजनीति में क्षेत्रीय दलों का निर्माण एवं प्रभाव बढ़ता जा रहा है। लगभग सभी क्षेत्रीय दलों का उदय और विकास क्षेत्रवाद के लिए उत्तरदायी अनेक कारणों के मिश्रण से ही होता है। तमिलनाडु में डी. एम. के. और अन्ना डी. एम. के., पंजाब में अकाली दल, जम्मू-कश्मीर में नेशनल कॉन्फ्रेंस, आन्ध्र प्रदेश में तेलुगुदेशम् प्रधान क्षेत्रीय दल है। इस अतिरिक्त नागालैण्ड, त्रिपुरा और कर्नाटक में भी क्षेत्रीय दलों का स्वर प्रबल होता जा रहा है।

अकाली दल और द्रमुक दोनों ही के कार्यक्रम से स्पष्ट होता है कि क्षेत्रीय दल राजनीति और आर्थिक क्षेत्र में सत्ता के लिए अधिक आकृष्ट हैं न कि केवल आर्थिक और सांस्कृतिक स्वतन्त्रता को बनाये रखने में।

पंजाब में क्षेत्रीय और साम्प्रदायिक आन्दोलन (1980-85) तथा

आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव

(REGIONAL AND COMMUNAL MOVEMENT IN PUNJAB - THE CONTEXT OF ANANDPUR SAHIB RESOLUTION)

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि—विदेशी आक्रमण से देश की रक्षा करने में पंजाब की महत्त्वपूर्ण भूमिका रही है। भारत की उत्तर-पश्चिमी सीमाओं को पार करके आने वाले आक्रमणकारों को सर्वप्रथम पंजाब की धरती पर ही कड़े प्रतिरोध का सामना करना पड़ा है। विदेशी आक्रमणकारों का सामना करने की घड़ी हो अथवा आततायी शासकों के विरुद्ध विद्रोह की आवश्यकता, वीर और संघर्ष के क्षेत्र में पंजाब सदैव अग्रणी रहा है। इस वीरतापूर्ण संघर्ष के साथ देश-प्रेम की भावना भी पंजाब के इतिहास की विशेषता रही है। किन्तु कतिपय निहित स्वार्थी लोग जो के इस गौरवमय इतिहास को कलंकित करने में लगे हुए हैं और अपने स्वार्थों की पूर्ति के लिए पंजाब में क्षेत्रीयता और सिक्ख साम्प्रदायिकता की भावनाएँ भड़काकर अलगाववादी प्रवृत्ति प्रोत्साहन देने लगे। पिछले दिनों अमृतसर में शिरोमणि गुरुद्वारा प्रबन्धक कमेटी की एक बैठक तथा आनन्दपुर साहिब में आयोजित विश्व सिक्ख सम्मेलन एवं चण्डीगढ़ में आयोजित सिक्ख शिक्षा सम्मेलन में इस आणखी के प्रस्ताव स्वीकार किये गये कि सिक्ख एक पृथक् राष्ट्र हैं और सिक्खों इस स्थिति को स्वीकार करते हुए संयुक्त राष्ट्र संघ में उन्हें 'ऐसोसिएट' सदस्य के रूप में मान्यता दी जाये।

सर्वविदित है कि हिन्दू समाज में आयी कुरीतियों, जड़ताओं और अन्वविषयाओं को तोड़ने के लिए एक सुधारवादी प्रयास के रूप में सिक्ख पन्थ का उदय हुआ था। 'सिक्ख' शब्द संस्कृत 'शिष्य' शब्द से निकला है, जिसका अर्थ है गुरु के अनुशासन में रहने और उसका अनुकरण करने वाला। गुरु नानक (सन् 1464) इस धर्म के संस्थापक थे और उन्होंने अपने अनुयायियों को सादा, सरल, धार्मिक आडम्बरो से मुक्त तथा पवित्र जीवन जीने का उपदेश दिया।

सिक्ख धर्म की गुरु परम्परा में गुरु नानक थे। बाद में नौ गुरु और हुए। गुरु गोबिन्द अन्तिम दसवें गुरु थे। उन्होंने समय की आवश्यकता को देखते हुए सिक्खों को फौजी रूप देने की औरंगजेब तथा अन्य धर्मान्ध मुगल बादशाहों के अत्याचारों का सामना करने के लिए यह समय की आवश्यकता थी। तभी से सिक्ख खालसा (पूर्ण शुद्ध) कहलाने लगे और केश व दाढ़ी के साथ-साथ अपने नाम के साथ 'निह' (शेर) भी लगाने लगे।

गुरु नानक और गुरु गोबिन्दसिंह के बाद सिक्ख गुरुओं में गुरु गोबिन्दसिंह का नाम ऐतिहासिक दृष्टि में बहुत महत्त्वपूर्ण है। उन्होंने सिक्ख धर्म का प्रचार-प्रसार करने तथा उन्हें प्रेरित करने के लिए अकाल तख्त की स्थापना की। यह तख्त गुरु की गद्दी का प्रतीक बना इसी के माध्यम के प्रमादी सिक्ख नेता देश भर में फैले गुरुद्वारों का प्रबन्ध तथा सिक्खों का ने

करने लगे। स्वतन्त्रता प्राप्ति तक अकाली नेताओं की सरगमियाँ पन्थ के रूप में और सिक्ख शासकों की राजनीति ईर्द-गिर्द ही सीमित रही।

सिक्ख-भारत की राष्ट्रीय धारा से अलग हटकर रहे हों, इसका एक भी उदाहरण इतिहास में नहीं मिलता। न ही सिक्खों ने कभी इस तरह सोचा है। परन्तु स्वतन्त्रता प्राप्ति के समय जब मुस्लिम लीग के नेता अलग पाकिस्तान की माँग कर रहे थे, तभी कुछ अकाली नेताओं के दिमाग में अलग सिक्खिस्तान का कीड़ा रेंगा। दवे स्वरो में इस तरह की माँग भी उठायी गयी पर लोगों का समर्थन न मिलने के कारण वह दवी की दवी रह गयी।

भारत को एक राष्ट्र के रूप में न रहने देने के लिए अंग्रेजों ने मुस्लिम नेताओं के साथ-साथ अकाली नेताओं को भी विभाजन के लिए उकसाया था। अकाली दल का गठन ही इस उद्देश्य से किया गया था कि सिक्खों के लिए अलग राज्य की स्थापना की जा सके। इस योजना पर सन् 1947 में ही अमल किया जाना था परन्तु पाकिस्तान बन जाने के बाद हुए खूनी दंगे तथा शरणार्थियों की भीषण समस्या ज्वलन्त प्रश्न बनकर सामने आयी, जिसके आगे अलग राज्य की माँग उभर नहीं पायी। "1946-47 के दंगों में हिन्दू-सिक्ख एकता इतनी मजबूत हो गयी थी कि दोनों के बीच कोई फर्क नहीं रह गया था। जब सरदार वलदेवसिंह को आजाद हिन्दुस्तान का पहला रक्षामन्त्री बनाया गया, तो यह प्रक्रिया और आगे बढ़ी।"¹

आजादी के बाद अकालियों ने राजनीति में सीधे प्रवेश किया। इससे पूर्व अकाली दल सिर्फ धार्मिक विचारों वाला एक संगठन मात्र था। राजनीति से प्रत्यक्ष जुड़े होने के कारण सरदार स्वर्णसिंह, सरदार हुकमसिंह जैसे कई अकाली नेता कांग्रेस में शामिल हुए और अकाली दल से भी सम्बन्ध बनाये-रहे।

हिन्दू-सिक्ख एकता में आजादी के बाद पहला अवरोध भाषा सम्बन्धी विवाद से पैदा हुआ। यह विवाद था पंजाब बनाम हिन्दी का। आर्यसमाजियों और जनसंघियों ने जबरदस्त अभियान छेड़ा कि हर पंजाबी हिन्दू मर्दुमशुमारी में अपनी भाषा हिन्दी लिखवाये। दरअसल, उन्हीं दिनों अकाली नेता मास्टर तारारसिंह ने प्रस्ताव रखा था कि अगर पंजाब के हिन्दू मर्दुमशुमारी (जनगणना) में पंजाबी को अपनी मातृभाषा लिखवायेंगे तो वे सिक्खों को पंजाबी के लिए गुरुमुखी के स्थान पर देवनागरी लिपि अपनाने को राजी कर लेंगे। लेकिन मास्टरजी के इस प्रस्ताव की आर्यसमाजियों तथा जनसंघियों पर उल्टी प्रतिक्रिया हुई। इसके बाद जब सारे देश में भाषायी आधार पर राज्यों की सीमाएँ तय की गयीं, तो उसमें पंजाबी सूचे की माँग अस्वीकार कर दी गयी। इससे हिन्दू और सिक्खों के बीच दुराव और बढ़ा। पंजाब के मामले में केन्द्र की हठधर्मिता ने अन्ततः हिन्दू-सिक्ख समस्या का रूप ले लिया और यह एक साम्प्रदायिक समस्या बन गयी। दुर्भाग्यवश स्व. नेहरू इस गलत कदम से उत्पन्न होने वाले नजीजों को पूरी तरह भाँप नहीं पाये। सिक्खों की नाराजगी को दूर करने के लिए उन्होंने 1957 में अकालियों के साथ कांग्रेस की संयुक्त सरकार तो बनायी, लेकिन यह कोशिश भी उन्होंने पूरे जोर और मन से नहीं की। फलस्वरूप 'संयुक्त सरकार' का प्रयोग सफल नहीं रहा। सन् 1964 में अलग पंजाबी सूचे की माँग को लेकर अकाली दल ने सक्रिय राजनीति में प्रवेश किया। उस समय सन्त फतेहसिंह तथा मास्टर तारारसिंह आदि नेताओं ने सिक्खों को एक अलग कौम मानकर उनके लिए पंजाबी सूचा देने की माँग की थी। इस माँग को लेकर सन्त फतेहसिंह तथा मास्टर तारारसिंह ने अनशन भी किया था। इसके बाद 1966 में इन्दिरा गाँधी ने इस दिशा में पहल की और पंजाबी सूचे की माँग को स्वीकार तो कर

¹ रविवार, 7-13 नवम्बर, 1983, पृ. 18।

लिया, लेकिन चण्डीगढ़ को पंजाबी सूवे में शामिल न करने के कारण कहीं-कहीं शंका की भावना रह ही गयी। सन् 1970 में सन्त फ़तहसिंह के नेतृत्व में अकालियों ने चण्डीगढ़ को पंजाब में शामिल करने के लिए आन्दोलन छेड़ा था। 1967 में पंजाब अकाली दल को अच्छी सफलता मिली और बाद में अकाली दल ने साझा सरकार भी बनायी। उन्हीं दिनों 'सिक्ख होमलैण्ड' जैसे नारे भी लगाये जाने लगे। अकालियों को 1977 में इमर्जेन्सी में एकाएक बल मिला। वे जयप्रकाश जी के साथ हो गये। विपक्ष और जयप्रकाशजी के दिमाग में इस वक्त केवल इन्दिरा गाँधी को हटाने की बात ही थी, इसलिए उन्होंने अकालियों की पृथकतावादी और अन्य गलत प्रवृत्तियों को नजरअन्दाज कर दिया। आनन्दपुर प्रस्ताव 1973 में पास हुआ था। 1978 में इस प्रस्ताव को अकालियों के एक सम्मेलन में, जिसमें जनता पार्टी के अध्यक्ष चन्द्रशेखर मंच पर विराजमान थे, दोहराया गया। सत्ता में आने पर अकालियों ने निरकारियों के प्रति असहिष्णुता दिखायी, तो भी केन्द्र की जनता पार्टी सरकार चुप रही, क्योंकि वह अकालियों के साथ अपना समझौता गड़बड़ाना नहीं चाहती थी। अकालियों को कम्युनिस्टों से भी मदद और इज्जत मिली है। कम्युनिस्ट यह मानते हैं कि अल्पसङ्ख्यकों की साम्प्रदायिकता में प्रगतिशील तत्त्व रहते हैं। राष्ट्रीयता (नेशनलिटीज) की विकृत और फूहड़ मार्क्सवादी व्याख्या कर उन्होंने सिक्ख धर्म को सिक्ख राष्ट्रीयता का पर्याय बना डाला और सिक्खों के लिए एक अलग देश 'सिखिस्तान' की वकालत स्वाधीनता प्राप्ति से पूर्व ही कर डाली।

खालिस्तान की माँग—सन् 1980 के बाद से अकाली नेताओं और अप्रेजी पढ़े-लिखे कुर्सी-लोभी राजनेताओं के सम्मिलित प्रयासों से खालिस्तान आन्दोलन की आग लगायी गयी। शहरो और कस्बों में 'सिखी खतरे में है' के नारे लगाये गये तथा लोगों को रामझाया गया कि सिक्ख हिन्दू नहीं हैं बल्कि एक अलग कौम है। उन्हें हिन्दू कहकर हिन्दुस्तानी आजादी के बाद से अब तक सिक्खों को ठगते आ रहे हैं। हमें अपना राज्य लेना चाहिए और इसके लिए लड़ना चाहिए।

आजादी के बाद से अब तक जब भी सिखिस्तान या पंजाबी सूवे की माँग में आन्दोलन हुआ है, उनकी दागडोर प्रायः अकाली नेताओं के हाथ में रही है, लेकिन अब खतरा इसलिए और भी बढ़ गया कि खालिस्तान की माँग करने वाले कुछ तत्त्व विदेशों से सहायता प्राप्त करने लगे। यों अकाली नेता गुटों में बँटे हुए हैं परन्तु खालिस्तान की माँग को लेकर उसमें कोई खास मतभेद नहीं है। अकाली नेताओं ने अपनी माँगों में स्पष्ट तो नहीं परन्तु परोक्ष रूप से खालिस्तान के रूप में पृथक् राज्य ही चाहा। जैसा कि कहा गया है, पंजाब को स्वायत्तता दी जाये। सिक्खों को विशिष्ट दर्जा दिया जाय। स्वायत्तता और विशिष्ट दर्जा देने की माँग परोक्ष में पृथक् राज्य की माँग ही है। बात तब और स्पष्ट हो जाती है जब दल के प्रचारमन्त्री सुरजीतसिंह जोशी ने यह घोषणा की कि सिक्खों का हिन्दुओं से कोई सम्बन्ध नहीं है। उल्लेखनीय है कि अकाली नेता वर्तमान शासन को हिन्दू साम्राज्य बताते रहे हैं और पंजाब के शहरो व कस्बों में जगह-जगह 'हिन्दू साम्राज्य-मुर्दावाद' तथा 'खालिस्तान जिन्दावाद' के नारे लिखे गये।

अकाली नेताओं के अतिरिक्त जो लोग खालिस्तान की माँग करते हैं उनमें 'सिख ब्रदर-हुड' के नेता डॉ. जगजीतसिंह तथा उनके सहयोगी प्रमुख हैं। जगजीतसिंह पिछले कई वर्षों से पाकिस्तान, चीन और अन्य पश्चिमी देशों की सरकारों से सम्पर्क करता रहा है तथा उनसे मदद प्राप्त कर रहा है। 16 जून, 1980 को जगजीतसिंह ने भारत आकर अलग सिक्ख राज्य की घोषणा भी कर दी और स्वयं को उसका राष्ट्रपति घोषित कर दिया। तथाकथित खालिस्तान का महामन्त्री सरदार बलवीरसिंह सन्धु को बनाया गया, जिसने अपना मुख्यालय दरबार साहिब अमृतसर में स्थापित किया। 6 जून, 1980 को बलवीरसिंह सन्धु ने एक घोषणा-पत्र जारी किया

था, जिसमें कहा गया था कि हमने खालिस्तान प्राप्त करने के लिए भारत सरकार के विरुद्ध सघर्ष का विगुल वजा दिया है। पृथक् राज्य की स्थापना के लिए खालिस्तान के समर्थकों ने आतंकवादी और हिंसात्मक गतिविधियाँ भी आरम्भ कर दी। आतंक फैलाने और खालिस्तान का प्रचार करने तथा वहाँ रहने वाले गैर-सिक्खों पर हिंसक हमले करने की घटनाएँ इसी तरह की गतिविधियों की कड़ी हैं। इसके लिए वीर खालसा, सिक्ख छात्र संघ तथा खालसा मुक्तिवाहिनी जैसे संगठन भी बनाये गये।

आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव (Anandpur Sahib Resolution)—आनन्दपुर साहिब सिक्खों का बहुत पवित्र स्थल है। यहीं पर 17 अक्टूबर, 1973 को अकाली दल की कार्य-समिति ने एक प्रस्ताव पारित किया था, जिसे आगे चलकर “आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव” कहा गया।¹ प्रस्ताव के अनुसार, अकाली दल निम्नलिखित उद्देश्यों की पूर्ति के लिए सक्रिय और प्रतिबद्ध रहेगा :

(1) सिक्ख जीवन पद्धति का प्रचार तथा नास्तिकता और गैर-सिक्ख विचारों को हटाना।
(2) सिक्ख पन्थ की एक पृथक् स्वतन्त्र सत्ता की भावना कायम रखना और एक ऐसे वातावरण का निर्माण करना, जिसमें सिक्खों की “राष्ट्रीय अभिव्यक्ति” पूर्ण और सन्तोषजनक रूप से हो सके।

(3) गरीबी और अभाव को दूर करना तथा उत्पादन बढ़ाने का प्रयास करना, जिससे सम्पत्ति के वर्तमान अन्याययुक्त वितरण तथा शोषण के स्थान पर न्याययुक्त प्रणाली स्थापित हो सके।

(4) निरक्षरता, छुआछूत, सामाजिक विषमताओं और जाति-परक भेदभाव को, जो कि सिक्ख गुरुओं के महान् उपदेशों के विपरीत हैं, दूर करना।

(5) राष्ट्र को राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए तैयार करने के उद्देश्य से उचित शारीरिक विकास के लिए, अस्वास्थ्य और रोगों का उचित उन्मूलन करना और अफीम तथा अन्य मादक पदार्थों की निन्दा करना एवं उनका उपयोग वर्जित करना।

अकाली दल के कतिपय धार्मिक उद्देश्य हैं और वे इस प्रकार हैं :

(क) एक नया ‘अखिल भारतीय गुरुद्वारा कानून’ बनवाना, जिससे सिक्खों के धार्मिक स्थलों और समुदाय-केन्द्रों का आज की अपेक्षा अधिक उच्च और सोद्देश्य प्रबन्ध हो सके।

(ख) ससार भर के समस्त गुरुद्वारों को एक झण्डे और एक सगठन के नीचे लाना जिससे कि सिक्ख धार्मिक परिपाटियाँ और गतिविधियाँ सारे संसार में एकरूप हों और धर्म प्रचार के लिए सब साधन एकजुट किये जायें, ताकि वे प्रभावकारी बन सकें।

(ग) निकट अतीत में ननकाना साहिब तथा जिन अन्य पवित्र सिक्ख धर्मस्थलों से सिक्ख काट से दिये गये हैं, उन पर नियन्त्रण तथा उन तक निर्बाध स्वनियन्त्रित आगमन का अधिकार प्राप्त करना।

अकाली दल का राजनीतिक लक्ष्य ‘खालसा की प्रमुखता’ की स्थापना है—“एक राजनीतिक संविधान की उपलब्धि अकाली दल के आधारभूत सैद्धान्तिक पक्ष हैं। प्रस्ताव के अनुसार, अकाली दल इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए सभी सम्भव उपायों का प्रयोग करेगा तथा सघर्ष करेगा, ताकि :

(1) सोच-समझकर और उद्देश्यपूर्वक पंजाब से बाहर रखे गये इलाकों की तत्काल पंजाब में मिलाकर एक प्रशासकीय इकाई बनायी जायें, जिससे सिक्ख धर्म और सिक्खों के हितों की ‘विशेष रूप से रक्षा की जा सके।’

ये इलाके हैं—डलहौजी (जि. गुरुदासपुर), पंजाब, फिरोजपुर, कालका और अम्बाला, ऊना तहसील (जि. होशियारपुर), नालागढ़ क्षेत्र, गुवाहाटी तालाक (जि. करनाल), सिरसा

तहसील, तोहाना तहसील, तोहाना उप-तहसील और हिसार जिले का रतिया ब्लाक, राजस्थान में गगानगर जिले की छः तहसीलें और अन्य समीपवर्ती पंजाबी भाषी और सिक्ख क्षेत्र ।

(2) नये पंजाब में केन्द्र सरकार का अधिकार देश की प्रतिरक्षा, वैदेशिक सम्बन्ध, संचार रेलवे और मुद्रा तक ही सीमित रहे। शेष सभी विषय या महकमे 'नये पंजाब' के अधिकार-क्षेत्र में हो और उसे इन विषयों में अपना निजी सविधान बनाने का अधिकार हो। 'नये पंजाब' को वित्त में केन्द्र द्वारा उतना अंशदान होना चाहिए, जितना लोकसभा में उसकी सदस्य-संख्या के अनुपात से बनता है।

(3) अन्य राज्यों में बसने वाले सिक्ख तथा अन्य सम्प्रदायों को भेदभाव से बचाने के लिए उचित संवैधानिक तथा राजनीतिक संरक्षण प्रदान किये जायें।

(4) अकाली दल यह प्रयास करेगा कि भारत का सविधान सही अर्थों में संघीय हो और इसकी व्यवस्था हो कि केन्द्र में सभी राज्यों का अधिकार एवं प्रतिनिधित्व समान हो।

(5) राज्य और केन्द्रीय सरकार की सेवा में रहने वाले सिक्खों तथा अन्य कर्मचारियों को न्याय दिलाना तथा उनकी ओर से प्रभावशाली आवाज उठाना और उनमें किसी के साथ अन्याय होने पर संघर्ष करना अकाली दल के कार्यक्रम का विशेष अंग होगा।

(6) अकाली दल इस बात के लिए विशेष रूप से प्रयास करेगा कि सेना के तीनो अंगों—स्थल, जल, वायु सेना—में सिक्खों की जो परम्परागत स्थिति है, वह कायम रहे। दल यह भी प्रयास करेगा कि सुरक्षा प्रतिष्ठानों में कृपाण सिक्खों की वर्दी का अंग हो।

(7) दल की यह राय है कि सभी स्त्री-पुरुषों को, जिन्हें नैतिक गिरावट के अपराध में किसी न्यायालय द्वारा दण्डित न किया गया हो; छोटे हथियार (रिवाल्वर, पिस्तौल) रखने का अधिकार हो और इनके लिए किसी लाइसेंस की आवश्यकता नहीं है।

(8) अकाली दल सार्वजनिक स्थानों पर शराब पीने और धूम्रपान करने पर प्रतिबन्ध की माँग करता है।

ये माँगें आनन्दपुर साहिब में दल की कार्य समिति द्वारा 13 अक्टूबर, 1973 को स्वीकार की गयी थी और कहा जाता है कि 1977 के लोकसभा के तथा उसके पश्चात् हुए पंजाब विधान-सभा के चुनाव इन्हीं माँगों के आधार पर लड़े गये थे। पंजाब में जब अकाली दल की सरकार बनी तो आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव को केन्द्र द्वारा कार्यान्वित कराने का कोई अभियान या आन्दोलन नहीं छेड़ा गया। 1980 के बाद चुनावों में पराजित होने के बाद अकाली दल 'आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव' को क्रियान्वित कराने के लिए आन्दोलन करने लगा, जिससे समूचा पंजाब अशान्त क्षेत्र बन गया। 'प्रस्ताव' में उल्लिखित राजनीतिक माँगों का सम्बन्ध सिक्ख इतिहास तथा खालसा पन्थ के परिप्रेष्य में ऐसा सविधान बनाना तथा उसके अधीन ऐसे सभी क्षेत्रों को शामिल करना है जहाँ 'राज करेगा खालसा' की उक्ति पूरी हो सके।

सिक्ख पुनर्स्थानवाद के कारण—सिक्ख पुनर्स्थानवाद की मौजूदा लहर (1980-85) के कारण क्या है? किन चीजों से इसे तात्कालिक प्रेरणा मिलती है और मिल रही है? प्रथम, सिक्ख समुदाय देश का सबसे ज्यादा उत्साही और उद्यमी समुदाय है। पंजाब में हरित क्रांति और विदेशों में बसे पंजाबियों द्वारा पैसे भेजते रहने के कारण बड़ी आर्थिक प्रगति हुई है। आर्थिक शक्तियों और सामाजिक रहन-सहन में बदलाव के कारण अब अनेक सिक्ख युवक दाढ़ी मुड़ाने लगे हैं, सिक्ख युवक-युवतियाँ गैर-सिक्खों के साथ विवाह कर रहे हैं। यह सब देखकर कट्टर सिक्ख नेताओं में एक प्रकार की घबराहट पैदा हो गयी है कि सिक्खों की पहचान नष्ट होती जा रही है। सिक्खों में पुनर्स्थानवाद की मौजूदा लहर एक प्रकार से सिक्खों को सामाजिक और सांस्कृतिक

आधुनिकीकरण से मुक्त रखने की एक बेतहाशा कोशिश है। द्वितीय, मौजूदा सिक्ख पुनरुत्थानवादी उफान का दूसरा महत्वपूर्ण कारण राजनीतिक है। पंजाब में सम्पन्न किसान (कुलक) ज्यादातर सिक्ख हैं। अकालियों की सरकार रहने पर इनको राजनीतिक सत्ता का उपभोग करने का खासा मौका मिला था। 1980 के चुनावों में इका की जीत के कारण इनकी राजनीतिक साख घट गयी। सम्पन्न किसानों की यह राजनीतिक निराशा 1981 के प्रारम्भ में कम्युनिस्टों के साथ चलाये गये किसान आन्दोलन में पहली बार प्रकट हुई। लेकिन इसके बाद आन्दोलन में गैर-कुलक सिक्ख तत्त्व बीच में बूढ़ पड़े और उन्होंने कुलकों को आकर्षित करने के लिए आन्दोलन को सिक्खों के आन्दोलन के रूप में पेश करने की जोरदार कोशिश की। यह ध्यान देने की बात है कि 1981 की विशाल किसान रैली के एक महीने के भीतर ही सिक्ख गुरुद्वारा प्रबन्धक समिति ने वह विवादास्पद प्रस्ताव पास किया, जिसमें यह कहा था कि सिक्ख एक अलग राष्ट्र है। तृतीय, हाल के सिक्ख पुनरुत्थानवाद का एक बुनियादी कारण यह है कि सिक्ख धर्म दुनिया के धर्मों में एक नया और युवा धर्म है और उसकी परम्पराएँ लड़ाकू हैं। सिक्खों के अन्तिम गुरु को हुए अभी तीन सौ वर्ष भी नहीं बीते हैं। अन्य धर्मों की तरह सिक्ख धर्म भी राजनीति और राजकाज के मामलों से जुड़ा रहा है। इस शताब्दी में सिक्खों की लड़ाकू परम्परा और सिक्ख धर्म तथा सिक्ख राजनीति के बीच घालमेल (समन्वय) को गुरुद्वारा आन्दोलन से एक प्रकार की वैधता मिल गयी—यह घालमेल उचित लगने लगा। इसीलिए जब अकाली पंजाब को रावी-व्यास का अधिक पानी दिये जाने के लिए आन्दोलन करते हैं; तो उसे धार्मिक रूप प्रदान कर देते हैं और अपने आन्दोलन को 'धर्मयुद्ध' कहने लगते हैं। इसी तरह राज्यों के लिए अधिक स्वायत्तता की माँग के आन्दोलन में भी अकालियों ने सिक्ख धर्म की सर्वोच्च सत्ता अकाल तख्त को जोड़ लिया और वे उससे निर्देश माँगते हैं।

अपने आन्दोलन में अकालियों ने सिक्खों की धार्मिक कट्टरता को ज्यादा से ज्यादा भड़काया। सन्त जर्नैलसिंह भिंडरावाले इस दौरान कट्टर सिक्खों के लिए खुमैनी के रूप में उभरकर सामने आये। जगदेवसिंह तलवण्डी और गुरुचरणसिंह टोहरा उनके दाये और बाये हाथ बन गये। सन्त हरचन्दसिंह लोणोवाल तो केवल नाम के वास्ते प्रधान बनकर रह गये। ये सन्त और जत्थेदार आयतुल्लाओं के सिक्ख संस्करण थे जो गुरुद्वारों से अपना सारा काग चलाने लगे। इनके उद्देश्य स्पष्ट हैं—सिक्ख धर्म को राज्य धर्म बनाना, अधिकाधिक स्वायत्तता प्राप्त करनी और इसके बाद तो आगे बातें स्वतः होती जायेगी। इनका आन्दोलन सिक्ख पुनरुत्थानवादी (Sikh Revivalism) का आन्दोलन बन गया। ये अपने मत से अलग रखने वाले सिक्खों को अपना एक नम्बर शत्रु मानने लगे—निरकारी इनके शत्रु बन गये। अपने शत्रुओं को नेस्तनाबूद करने के लिए ये लोग किसी भी हद तक जाने को तैयार हो गये। ये लोग सिक्ख आतंकवादियों को प्रश्रय देने लगे और उन्हें गुरुद्वारों में शरण देने लगे। ये अन्य सभी नागरिकों पर सिक्ख धर्म की पाबन्दियों को लागू करने की मन्शा रखने लगे।

आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव में राज्य के लिए ज्यादा अधिकारों की माँग धार्मिक माँगों के साथ लपेट दी गयी। पंजाब की स्थिति गम्भीर बन गयी क्योंकि अकालियों ने अपने आन्दोलन को सिक्ख धर्मात्मिक केन्द्र का रूप प्रदान कर दिया और सिक्ख जनता के मन में दिल्ली के मुगल दरबार से सिक्ख गुरुओं के सघर्ष की याद को पुनरुज्जीवित करना चाहा।

आज पंजाब जल रहा है। सबसे पहले इस आग को बुझाना जरूरी है, लेकिन पंजाब की समस्या के स्थायी हल के लिए तो एक नयी शुरुआत करनी होगी—सिक्ख राजनीति और सिक्ख धर्म के बीच जो एक अद्भुत सम्बन्ध बन गया है, उसे तोड़ना होगा और सिक्ख जनता को खडियों से

मुक्त करना होगा और उसमें आधुनिकीकरण की प्रवृत्तियों को प्रोत्साहित करना होगा। यह उ तरह का एक कठिन सैद्धान्तिक और राजनीतिक सवर्प होगा, जो यूरोप में चर्च को राज्य से अलग करने के लिए हुआ था अर्थात् धर्म को राजनीति में हस्तक्षेप करने से रोकना होगा, ताकि दोनों बीच कोई घालमेल न हो।

अकाली अब तक इतना आगे बढ़ पाये तो इसका कारण यही था कि इहलौकिक और आधुनिकीकरण की ताकतें हमारे देश में मन्द रही—वे डटकर पुनरुत्थानवादी ताकतों का सामना नहीं करती। इन शक्तियों की कमजोरी के कारण ही अकालियों की शक्ति बढ़ी।

अकालियों की धार्मिक माँगों स्वीकार—प्रधानमंत्री श्रीमती इन्दिरा गाँधी द्वारा 27 दिसम्बर 1983 को की गयी एक घोषणा के अन्तर्गत अकालियों की धार्मिक माँगों को स्वीकार कर लिया गया। अधिकांश धार्मिक माँगों को स्वीकार करते हुए कई माह पुराने पंजाब सफ़ट के समाधान की दिशा में इसे भारत सरकार का एक महत्त्वपूर्ण कदम निरूपित किया जा सकता है। स्थिति की गयी माँगें हैं—(i) गुरुवाणी को आकाशवाणी के जालन्धर केन्द्र से रिले किया जायेगा। (ii) इण्डियन एयर लाइन्स के विमानों में यात्रा करने वाले सिक्खों को नौ इंच की कृपाण ले जाने की अनुमति होगी। इसमें छ इंच का फाल होगा और तीन इंच की मूठ होगी। (iii) अमृतसर में स्वर्ण मन्दिर के निकट से मांस, शराब, सिगरेट आदि की दुकान हटा दी जायेंगी। (iv) सर २ अखिल भारतीय गुरुद्वारा कानून बनाने को भी सिद्धान्त रूप में सहमत हो गयी। इस कानून की सीमा में देश के सभी गुरुद्वारों को लाने की बात है। (v) चाँदनी चौक स्थित कोतवाली भवन दिल्ली गुरुद्वारा प्रबन्धक कमेटी को पूर्ण रूप से सौंप दिया जायगा।

किन्तु अकाली अपनी राजनीतिक माँगों (राज्य स्वायत्तता) पर जोर देने लगे। सन्त भिंडरानवाले के अनुसार 'अकाली मोर्चा आनन्दपुर साहिब के प्रस्ताव को मनवाने के लिए शुरू किया गया है' और 'हम तब तक लड़ाई जारी रखेंगे, जब तक हमारी माँगें नहीं मानी जाती।'।

बहुत-से अकालियों की यह राय है कि पंजाब को कश्मीर जैसा दर्जा प्रदान करके मौजूद समस्या को हल किया जा सकता है। उनका तर्क है कि कश्मीर में मुसलमानों का बहुमत स्वीकार कर लिया गया है और उसे देश के अन्य किसी भी राज्य से ज्यादा स्वायत्तता दी गयी है। यही बात पंजाब पर भी लागू की जा सकती है। लेकिन यह सुझाव जितना सहज दिख पड़ता है, उतना ही नहीं। अब्बल तो शेख अब्दुल्ला ने अपने सगठन मुस्लिम कॉन्फ्रेंस का नाम बदलकर उसे 'राष्ट्रीय कॉन्फ्रेंस' का नाम दिया था और उसके दरवाजे गैर-मुसलमानों के लिए भी खोल दिये थे। दूसरे, शेख अब्दुल्ला ने कभी भी इस्लाम को राज्य का धर्म बनाने की माँग नहीं की थी और न ही उन्होंने इस्लामी नियम, कानून और पावन्दियों को गैर-मुसलमानों पर थोपने की कोशिश की थी। तीसरे, कश्मीर में मुस्लिम बहुमत बहुत ज्यादा है। कश्मीर घाटी में तो मुसलमानों की आबादी 93 प्रतिशत है, जबकि पंजाब में सिक्ख आबादी सिर्फ 53 प्रतिशत है। इसके अलावा, सिक्खों की आबादी इस तरह असमान रूप से बिखरी हुई है कि 117 सदस्यों की पंजाब विधानसभा में सिर्फ 77 निर्वाचन क्षेत्रों में ही सिक्ख मतदाताओं का बहुमत है। चौथे, कश्मीर में स्वायत्तता विशेष परिस्थितियों में प्रदान की गयी थी। अतः भारत की राजनीति और राज-व्यवस्था अब एक दूसरा 'कश्मीर' बनाने के लिए आसानी से तैयार नहीं हो सकती।

सन्त हरचन्दसिंह लोगोवाल उन चन्द लोगों में से थे जो पंजाब की गुप्तरी सुलझाने में मुख्य भूमिका अदा कर सकते। कई लोगों का मानना है कि अगर लोगोवाल व प्रकाशसिंह वादल और गिरोमणि गुरुद्वारा-प्रबन्धक कमेटी के अध्यक्ष गुरुचरणसिंह तोहड़ा जैसे उनके सहयोगी अपनी सामर्थ्य दिखाते, व्यक्तिगत और राजनीतिक खतरे झेल लेने की बहादुरी दिखाते और आतंकवादी

विस्फोटो, साम्प्रदायिक हत्याओं व अलगाववादी मांगों के खिलाफ अपनी आवाजे बुलन्द करते, तो शायद आज पंजाब की समस्या कहीं कम जटिल व कम उलझी होती।

आगे चलकर लोंगोवाल ने साहस का परिचय देते हुए 15 जून, 1985 को आतंकवाद की कड़े शब्दों में निन्दा की और राष्ट्रीय एकता तथा हिन्दू-सिक्ख सद्भाव को बनाये रखने पर बल दिया। पंजाब समस्या पर केन्द्र और अकाली दल में समझौता

24 जुलाई, 1985 को प्रधानमंत्री राजीव गांधी व अकाली दल के अध्यक्ष सन्त हरचन्दसिंह लोंगोवाल के मध्य पंजाब समस्या के स्थायी समाधान के लिए एक ऐतिहासिक समझौते पर हस्ताक्षर हुए। समझौते का विवरण (ग्यारह-सूत्री समझौता) इस प्रकार है :

1. मारे गये निरपराध व्यक्तियों के लिए मुआवजा—1 सितम्बर 1982 के बाद हुई किसी कार्यवाही या आन्दोलन में मारे गये लोगों को अनुग्रह राशि के भुगतान के साथ सम्पत्ति की क्षति के लिए मुआवजा दिया जायेगा।

2. सेना में भर्ती—देश के सभी नागरिकों को सेना में भर्ती का अधिकार होगा और चयन के लिए केवल योग्यता ही आधार रहेगा।

3. नवम्बर के दंगों की जाँच—दिल्ली में नवम्बर, 84 में हुए दंगों की जाँच कर रहे रंगनाथ मिश्र आयोग के कार्यक्षेत्र को बढ़ाकर उसमें बोकारो और कानपुर में हुए उपद्रवों की जाँच को भी शामिल किया जायेगा।

4. सेना से निकाले गये व्यक्तियों का पुनर्वास—सेना से निकाले गये व्यक्तियों का पुनर्वास और उन्हें लाभकारी रोजगार दिलाने के प्रयास किये जायेंगे।

5. अखिल भारतीय गुरुद्वारा कानून—भारत सरकार अखिल भारतीय गुरुद्वारा कानून बनाने पर सहमत। इसके लिए शिरोमणि अकाली दल और अन्य सम्बन्धियों के साथ सलाह-मशविरा और संवैधानिक जरूरत पूरी करने के बाद विधेयक लाया जायेगा।

6. लम्बित मुकदमों का फैसला—सशस्त्र सेना विशेषाधिकार कानून को पंजाब में लागू करने वाली अधिसूचना वापिस ली जायेगी। वर्तमान विशेष न्यायालय केवल विमान अपहरण तथा शासन के खिलाफ युद्ध के मामले सुनेगी। शेष मामले सामान्य न्यायालय को सौंप दिये जायेंगे और यदि आवश्यक हुआ तो इस बारे में कानून बनाया जायेगा।

7. सीमा विवाद—चण्डीगढ़ की राजधानी परियोजना क्षेत्र और मुखना ताल पंजाब को दिये जायेंगे। केन्द्रशासित क्षेत्र के अन्य 'पंजाबी भाषी क्षेत्र पंजाब को तथा हिन्दी भाषी क्षेत्र हरियाणा को दिये जायेंगे।

श्रीमती इन्दिरा गांधी की धारणा थी कि यदि चण्डीगढ़ पंजाब को दिया जाता है तो पंजाब के हिन्दी क्षेत्र भी हरियाणा को मिलने चाहिए। हिन्दी भाषी क्षेत्रों का पता लगाने का काम एक आयोग करेगा।

ऐसे किसी निश्चय के लिए गाँव को एक इकाई माना जायेगा। आयोग 31 दिसम्बर, 1985 तक अपनी रिपोर्ट दे देगा जो दोनों पक्षों को मानना अनिवार्य होगा। आयोग का काम किसी पहलू तक सीमित होगा तथा सीमा सम्बन्धी दावों से अलग होगा जिस पर अन्य आयोग विचार करेगा।

पंजाब को चण्डीगढ़ और उसके बदले हरियाणा को दिये जाने वाले क्षेत्रों का हस्तान्तरण एक साथ 26 जनवरी, 1986 को होगा।

पंजाब-हरियाणा—हरियाणा की वर्तमान सीमा के बारे में भी कुछ दावे-प्रतिदावे हैं। सरकार इसके लिए एक अलग आयोग बनायेगी जिसका फैसला मानना सम्बन्धित पक्षों के लिए अनिवार्य होगा। आयोग भाषायी आधार पर गाँव को एक इकाई मानेगा।

8. केन्द्र-राज्य सम्बन्ध—शिरोमणि अकाली दल का कहना है कि आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव पूरी तरह संविधान के ढाँचे के अन्तर्गत है तथा यह केन्द्र-राज्य सम्बन्धों को उस तरह परिभाषित करने का प्रयास है कि हमारे संविधान के वास्तविक सघीय ढाँचे को उभारेगा तथा प्रस्ताव का उद्देश्य देश की एकता और अखण्डता को मजबूत करने के लिए राज्यों को और अधिक स्वायत्तता प्रदान करना है क्योंकि हमारी राष्ट्रीय एकता का मूल आधार अनेकता में एकता है।

केन्द्र-राज्यों सम्बन्धी से सम्बन्धित आनन्दपुर प्रस्ताव का भाग सरकारिया आयोग को सौंप दिया जायेगा।

9. नदी जल का बँटवारा—पंजाब, हरियाणा तथा राजस्थान के किसानों को रावी-व्यान से पहले की तरह मिचाई तथा अन्य उपयोग के लिए पानी मिलता रहेगा। इस पानी की मात्रा वही होगी जो 1 जुलाई, 1985 को थी। बाकी पानी के सम्बन्ध में दोनों राज्यों के दावे एक न्यायाधिकरण को सौंपे जायेंगे। इस न्यायाधिकरण की अध्यक्षता सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश करेंगे। यह न्यायाधिकरण छह महीने में सभी रिपोर्ट दे देगा और उसका निर्णय दोनों पक्षों के लिए बाध्य होगा। इस सम्बन्ध में सभी कानूनी तथा संवैधानिक कदम ज़ीद उठाये जायेंगे।

सतलज तथा यमुना को जोड़ने वाली नहर का निर्माण कार्य जारी रहेगा और इसे 15 अगस्त, 1986 तक पूरा कर लिया जायेगा।

10 अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधित्व—अल्पसंख्यकों के हितों के रक्षा सम्बन्धी विद्यमान निर्देश एक बार फिर सभी मुख्यमन्त्रियों को भेजे जायेंगे। प्रधानमन्त्री स्वयं सभी मुख्यमन्त्रियों को पत्र लिखेंगे।

11 केन्द्र सरकार पंजाबी भाषा को प्रोत्साहन देने के लिए कुछ कदम उठा सकती है।

इस समझौते में टकराव का अध्याय समाप्त होकर सद्भाव और सहयोग का नया अध्याय शुरू होगा जिसमें देश की एकता और अखण्डता और मजबूत होगी।

अन्त में समझौते पर प्रधानमन्त्री राजीव गाँधी और शिरोमणि अकाली दल अध्यक्ष हरचन्दसिंह लोगोवाल के हस्ताक्षर हैं।

अकाली दल द्वारा समझौते की पुष्टि—26 जुलाई, 1985 को आनन्दपुर (पंजाब) में अकाली दल ने एक बैठक में लोगोवाल-राजीव के बीच 11-सूत्रीय ऐतिहासिक समझौते की पुष्टि कर दी। इस पुष्टि के साथ ही अकाली दल ने विभिन्न राजनीतिक व धार्मिक भाँगों की पूर्ति के लिए साढ़े तीन वर्ष पूर्व गुरु किये गये 'धर्म युद्ध मोर्चे' को भी वापस लिये जाने की घोषणा की।

मरुत अकाली दल के अध्यक्ष वादा जोगिन्दर सिंह व अखिल भारतीय सिक्ख छात्र फेडरेशन ने केन्द्र सरकार व मन्त लोगोवाल के बीच हुए उपर्युक्त समझौते को अस्वीकार कर दिया। इन विरोधी गुटों ने श्री लोगोवाल पर आनन्दपुर साहिब प्रस्ताव की उपेक्षा करने का आरोप लगाते हुए कहा कि इस समझौते में प्रत्येक दृष्टि से सिक्खों तथा पंजाब के हितों को घेरा दिया गया है। इसी बीच श्री हरचन्दसिंह लोगोवाल की आतकवादियों ने हत्या कर दी।

हरियाणा के विपक्षी दलों ने चण्डीगढ़ के प्रश्न पर उपर्युक्त समझौते का विरोध किया जबकि राजस्थान के मुख्यमन्त्री सहित सम्पूर्ण विधानसभा ने पानी के बँटवारे के प्रश्न को लेकर समझौते का कड़ा विरोध किया। प्रधानमन्त्री राजीव गाँधी ने हरियाणा व राजस्थान को इस बात के लिए आश्वस्त किया कि इस समझौते के लिए किसी भी सम्बद्ध राज्य के हितों की अनदेखी नहीं होने दी जायेगी। हरियाणा की नयी राजधानी के निर्माण के लिए केन्द्र सरकार ने सम्पूर्ण आर्थिक सहायता देने के लिए अपनी सहमति व्यक्त की है।

उपर्युक्त थोड़े से विरोध को छोड़कर उक्त समझौते का सामान्य जनता एवं राजनीतिज्ञों के एक बड़े वर्ग द्वारा स्वागत किया गया। ससद के दोनों सदनों व राज्यों की विधानसभाओं ने इसे एक ऐतिहासिक समझौता निरूपित किया है।

पंजाब में चुनाव एवं अकाली दल की सरकार का गठन—25 सितम्बर, 1985 को पंजाब में विधानसभा की 115 तथा लोकसभा की 13 सीटों के लिए निर्वाचन हुए। चुनाव में आतंकवादियों के गडबडी फैलाने की आशका तथा संयुक्त अकाली दल की वहिष्कार की अपील से अप्रभावित पंजाब के एक करोड़ से अधिक मतदाताओं में से करीब 62 प्रतिशत ने अपने मतधिकार का प्रयोग किया। चुनाव की विशेषता यह रही कि तनावपूर्ण वातावरण के बावजूद कहीं भी आतंककारी हिंसा, मतदान केन्द्रों पर कब्जे या पुनर्मतदान का एक भी मामला नहीं हुआ।

अकाली दल (लोगोवाल) ने 117-सदस्यीय विधानसभा में 73 स्थान प्राप्त कर अपने परम्परागत प्रतिद्वन्द्वी कांग्रेस (इ) से पंजाब की सत्ता छीन ली। कांग्रेस (इ) इस बार केवल 32 स्थान लेकर दूसरे स्थान पर रही। श्री सुरजीतसिंह वरनाला पंजाब के नये मुख्यमंत्री बनाये गये।

पंजाब के चुनावों को लोकतन्त्र की विजय तथा आतंकवाद की पराजय बताया गया। किन्तु वरनाला सरकार आतंकवाद का सामना नहीं कर सकी और अप्रैल 87 में आतंकवादियों द्वारा 79 लोगों की हत्या के बाद वरनाला सरकार को बर्खास्त कर दिया गया और पंजाब में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। किन्तु आज भी पंजाब में राष्ट्रपति शासन वैश्वर नजर आ रहा है। प्रधानमंत्री बी पी सिंह की पंजाब यात्रा (दिसम्बर 89) से सद्भाव का माहौल बना है जो पहले के प्रयासों के मुकाबले एक बड़ी उपलब्धि है। पर अभी कुछ कहना मुश्किल है। पंजाब की राजनैतिक सचार्डियाँ दीर्घकालिक प्रयासों का तकाजा करती हैं।¹

असम आन्दोलन (1979-1985) (ASSAM MOVEMENT)

असम समस्या का उद्भव

असम समस्या पंजाब समस्या की तरह आठ-दस साल पुरानी नहीं है। उसकी शुरुआत भारत विभाजन ही नहीं उससे भी बहुत पहले से हुई थी। वहाँ चाय बागान में काम करने के लिए अंग्रेज बंगाल, बिहार, उत्तर-प्रदेश, राजस्थान आदि प्रान्तों से मजदूर और बाबू लोग ले गये। असम की जातीय और सांस्कृतिक पहचान के लिए चिन्तित लोग पिछली शताब्दी से संकट में डराता हुए देखते हैं। उनका कहना था कि बाहरी प्रदेशों से आये लोगों के कारण असमिया लोगों की परम्परागत पहचान और संस्कृति के लिए खतरा उत्पन्न हुआ है। लेकिन पिछले छः वर्षों से असम में जो चिन्ता, अशान्ति और वैचैनी उत्पन्न करती रही है, वह इतनी पुगानी नहीं है।

तालिका 1

अखिल भारतीय सन्दर्भ में असम में जनसंख्या वृद्धि का प्रतिशत

दशान्वी	भारत में जनसंख्या वृद्धि का प्रतिशत	असम में जनसंख्या वृद्धि का प्रतिशत
1901-11	5.7	16.8
1911-21	0.3	20.2
1921-31	11.0	20.1
1931-41	14.2	20.5
1941-51	13.3	20.1
1951-61	21.6	35.0
1961-71	24.6	34.7
1971-81	24.75	36.30

[Source - Myron Weiner - *Sons of the Soil*, Oxford University Press, Delhi, 1978, p 93.]

¹ इण्डिया टुडे, 31 दिसम्बर 1989, पृ. 46-49।

सन् 1947 में भारत विभाजन के साथ स्वतन्त्रता मिलने पर बड़ी सख्या में लोग इधर से उधर गये। पश्चिमी पाकिस्तान से आये शरणार्थी पूरे भारत में जहाँ-तहाँ जाकर बस गये। लोगो ने उनका स्वागत-सत्कार किया और वे भी स्थानीय लोगो में धुल-मिल गये। पूर्वी पाकिस्तान से भी लाखो की सख्या में लोग भारत में आये किन्तु वे बहुत बड़े हिस्से में फैलने के स्थान पर बंगाल और असम तक ही सीमित रह गये। इसके अलावा पूर्वी पाकिस्तान से शरणार्थियों का आना-जाना बाद में भी जारी रहा, जबकि पश्चिमी पाकिस्तान से विस्थापितों की आवाजाही 1948 के बाद बन्द हो गयी थी।

सन् 1950 में जब बंगाल में जगह-जगह साम्प्रदायिक दंगे हुए तो पूर्वी पाकिस्तान से लाखो हिन्दू भारत आये। सन् 1964 में पूर्वी पाकिस्तान में कई स्थानों पर साम्प्रदायिक दंगे हुए तब भी लोग भागकर भारत आये। सन् 1965 में भारत-पाक युद्ध के समय भी यही क्रम चला। इसके बाद सन् 1971 में बंगला देश का उदय होने पर तो ह्रद ही हो गयी, उस समय 90 लाख शरणार्थी भारत आये।

बंगला देश बनते समय जो लोग भारत आये, उनमें से अधिकांश तो वापस भेज दिये गये थे, किन्तु जो यही रह गये, उनकी सख्या भी कम नहीं थी। पूर्वी पाकिस्तान से भारत आने और बसने वाले अधिकांश लोगो का गन्तव्य असम ही रहा, क्योंकि उनके स्वजन-सम्बन्धी और मित्र परिचित भी वही बसे हुए थे। इन लोगो का उपयोग वोट बैंक के रूप में किया जा सके, इस उद्देश्य से कई कांग्रेसी नेता उन्हें भारत की नागरिकता दिलाने में भी रुचि लेने लगे थे। सैलाब के रूप में आये शरणार्थियों से ज्यादा संख्या उन लोगो की थी जो इक्के-दुक्के या 10-15 के समूह के रूप में भारत आये थे। ये लोग भी असम में ही बस गये और वहाँ के नागरिक बन गये। इस तरह असम में घुस आये बंगलादेशियों की सख्या निरन्तर चिन्ताजनक रूप से बढ़ी।

सन् 1971 में वहाँ जनगणना नहीं हो सकी, पर यह स्पष्ट हो गया था कि असम की जनसंख्या में एक-तिहाई लोग बंगला देश से आये घुसपैठिये थे। स्वाभाविक ही इन लोगो ने असम के सामाजिक और राजनीतिक जीवन को अपनी पकड़ में ले लिया। विदेशियों की निरन्तर घुसपैठ से स्थानीय सस्कृति, भारत और सामाजिक-आर्थिक जीवन के लिए खतरा पैदा हो गया। असम आन्दोलन असमी समाज पर इसी पकड़ के विरुद्ध शुरू हुआ था।

असम आन्दोलन की कहानी मगलदेही से शुरू होती है, जब चुनाव आयोग ने अप्रैल 1979 में इस ससदीय क्षेत्र में मतदाताओं की सूची तैयार करने का काम शुरू किया। दो महीने में चुनाव अधिकारी को कथित विदेशियों के बारे में 70 हजार शिकायतें मिली जिसमें से 45 हजार से अधिक मामले सही थे। असमी लोगो के मन में यही शकाएँ उत्पन्न हुईं और अखिल असम छात्रसंघ ने इस दिशा में पहल की। बाद में जातीयतावादी दल, पूर्वांचलीय लोक परिषद जैसे क्षेत्रीय दल व असम साहित्य सभा भी शामिल हो गये। इन सगठनों ने 13 अन्य ससदीय क्षेत्रों में भी मतदाता सूची के अध्ययन की माँग की।

27 अगस्त, 1979 को आसू, असम साहित्य सभा, पूर्वांचलीय लोक परिषद, जातीयता-वादी दल, असम जातीयतावादी युवा छात्र परिषद, असम युवा समाज और यंग लॉयर्स फोरम को मिलाकर 'असम गण सन्ग्राम परिषद' का गठन किया गया। आन्दोलनकारियों की मुख्य माँग थी कि 'विदेशियों' का नाम मतदाता सूची से निकाला जाये और उन्हें वापस भेजा जाये।

असम में वाहरी लोगो के आने की समस्या बहुत पुरानी है। जनगणना के अनुसार 1931 में वहाँ की मुस्लिम जनसख्या 12,79,388 थी जो 1951 में 19,95,938 हो गयी। सरकारी आँकड़ों के अनुसार 1951-61 के बीच 2,20,690 पाकिस्तानी घुसपैठियो का पता लगाकर वापस भेजा गया। 1960-71 के बीच उनकी सख्या 1,92,339 थी। 1971 में बंगला देश मुक्ति संघर्ष

के दौरान 11 लाख लोगो ने असम में शरण ली थी लेकिन एक लाख लोग असम में ही रह गये। 1979 में मतदाताओं की सूची के संशोधन के दौरान विदेशियों के बारे में 3 लाख 45 हजार शिकायतें मिलीं लेकिन इनकी वास्तविक संख्या बहुत अधिक बतायी गयी है।

असम आन्दोलनकारियों की मांग—आन्दोलनकारियों की मांग थी कि सन् 1951 के बाद जो भी व्यक्ति असम में आकर बसा है, उसे नागरिक न माना जाये, उसे विदेशी समझा जाये, उसका पता लगाया जाये और ऐसे सभी व्यक्तियों के नाम मतदाता सूची से काटे जाये। उन लोगों को असम से बाहर निकालने की मांग भी असम आन्दोलन के छात्र नेता कर रहे थे। सरकार 1971 के बाद भारत आये लोगों को ही विदेशी मानने पर जोर दे रही थी। असम आन्दोलन के नेता और सरकार दोनों ही अपनी-अपनी रेखाओं को लांघने के लिए तैयार नहीं हो रहे थे। सन् 1979 के बाद विदेशियों को बाहर निकालने की मांग लेकर छिड़ा आन्दोलन दिनो-दिन तीव्र होता गया।

यद्यपि यह आन्दोलन शान्तिपूर्ण रहा लेकिन इसने असम के सामाजिक और राजनीतिक जीवन को जाम-सा कर दिया। वहाँ कई बार पूरा असम बन्द रहा। सन् 1980 में आन्दोलन की ताकत का पहली बार उस समय पता चला जब आन्दोलनकारियों ने चुनाव नहीं होने दिये।

आन्दोलनकारियों की मांग थी कि चुनाव से पहले मतदाता सूची में सुधार होना चाहिए और उसमें से विदेशियों के नाम काटे जाने चाहिए। जब तक मतदाता सूची का संशोधन न हो तब तक चुनाव न कराये जाये। असम आन्दोलन का प्रभाव इतना जबरदस्त था कि चुनाव की घोषणा हो जाने के बाद असम की सभी लोकसभा सीटों पर चुनाव स्थगित करना पड़ा। सन् 1979 से 1983 तक असम का गाँव-गाँव आन्दोलित रहा। वहाँ के लोगो ने आन्दोलन में खुलकर हिस्सा लिया और असम में पैदा होने वाली कोई भी चीज बाहर नहीं जाने दी, यहाँ तक कि अनेक बार यातायात भी ठप्प रहा।

इसके बावजूद आन्दोलन की यह विशेषता रही कि उस दौर में असम में कोई तनाव, विस्फोट नहीं हुआ। फरवरी 1983 में नेल्ली का नरसंहार पूरे आन्दोलन में हिंसा के विस्फोट का एक अपवाद रहा। चुनाव कराये जाये और चुनाव नहीं होने देंगे के द्वन्द्व में दो हजार लोगो को दूसरे वर्ग के लोगो ने बर्बर ढंग से मार डाला।

असम में फरवरी 1983 के चुनाव—फरवरी 1983 के असम विधानसभा चुनावों में सभी गैर कम्युनिस्ट दलों ने चुनाव का बहिष्कार किया था। सिर्फ कांग्रेस और कम्युनिस्ट पार्टियों ने चुनाव में हिस्सा लिया और इस चुनाव में कांग्रेस ही जीती। वहाँ हितेश्वर साइकिया के मुख्य-मन्त्रित्व में कांग्रेस की सरकार बनी। चुनाव में हुई हिंसा ने असम आन्दोलन के उत्साह को ठेस पहुँचायी, उसका प्रवाह धीमा पड़ गया। फिर भी प्रश्न तो उलझा ही रहा।

असम समस्या पर समझौता—15 अगस्त, 1985 को असम आन्दोलन के नेताओं और भारत सरकार के बीच हुए समझौते से समस्या के समाधान की दिशा में आशा की किरणें फूटीं।

समझौते में सरकार ने 1966 को आधारवर्ष माना है। समझौते की शर्तों के तहत असम में जनवरी 1966 और मार्च 1971 के बीच आने वाले विदेशियों का पता लगाने पर उन्हें परेशान नहीं किया जायगा, न ही उन्हें राज्य से बाहर जाने को कहा जायेगा। उपरोक्त अवधि के बीच असम में आकर बसे विदेशियों को 10 वर्ष तक मताधिकार से वंचित रहना पड़ेगा। 1971 के बाद आये विदेशियों का पता लगाकर उन्हें वापस भेजा जायगा।

असम के सर्वतोमुखी आर्थिक विकास का आश्वासन भी समझौते में दिया गया है। असम में तीसरा तेलशोधक कारखाना बनाया जायगा, जो गैर-सरकारी क्षेत्र में होगा। असमी लोगो की

सांस्कृतिक, सामाजिक और भाषायी पहचान तथा विरामत की रक्षा के लिए आवश्यक संवैधानिक कानूनी और प्रशासनिक रक्षा-उपाय किये जायेंगे।

केन्द्र सरकार इस बात के लिए राजामन्द हो गयी कि 1983 में निर्वाचित असम विधान-सभा अपना कार्यकाल पूरा करने के बहुत पहले ही विघटित कर दी जाये।

समझौते के बाद असम विधानसभा भंग कर दी गयी और हितेश्वर साइकिया को काम-चलाऊ सरकार का नेतृत्व सौंपा गया। अखिल असम छात्र सघ और असम गण संग्राम परिषद ने आन्दोलन वापस ले लिया।

असम समझौते में ज्यादा महत्वपूर्ण कार्य उमें लागू करना है। समझौते में प्रभावित 8 में 10 लाख व्यक्तियों की नागरिकता का निर्णय, समस्या का अन्तर्राष्ट्रीय स्वरूप—बांग्ला देश का सीधा सम्बन्ध तथा नागरिकता सम्बन्धी निवादास्पद और परस्पर विरोधी संवैधानिक एवं कानूनी प्रावधान उलझन पैदा करते हैं।

1971 के बाद आये बांग्लादेशियों को पहचानने और अलग करने की समस्या कुछ जटिल है। समझौते के मूत्र 5-8 के अनुसार 25 मार्च, 1971 के बाद असम में आये लोगों को निष्कासित किया जायेगा। इन लोगों को निष्कासित कर कहाँ भेजा जायेगा, इस त्रिषय में थोड़ा सशय है। यदि इन्हें वापस बांग्ला देश भेजने का उद्देश्य किया गया और बांग्ला देश सरकार उन लोगों को वापस लेने के लिए तैयार नहीं हुई तो क्या होगा? उस स्थिति में समस्या का निवारण कैसे होगा?

समझौते में प्रस्तुत किये गये हट का प्रभाव पश्चिम बांग्ला पर पड़ सकता है, क्योंकि इससे असम में दस बांग्ला देशी बांग्ला की ओर ही जायेंगे। पश्चिम बांग्ला सरकार ऐसे बांग्लादेशियों की सम्भावित बाढ़ से चिन्तित है।

भूमि-पुत्र की धारणा

(THE SONS OF THE SOIL DOCTRINE)

क्षेत्रीयतावाद की एक अन्य प्रवृत्ति 'भूमि-पुत्र की धारणा' (Sons of the soil) के रूप में देखी गयी है। 'भूमि-पुत्र' की धारणा का आशय यह है कि किसी राज्य (प्रदेश) अथवा क्षेत्र के निवासियों द्वारा उस राज्य में बसने और रोजगार प्राप्त करने आदि के सम्बन्ध में विशेष संरक्षण की माँग की जाय। इस माँग के साथ यह बात जुड़ी हुई है कि जब तक उस राज्य या क्षेत्र के सभी मूल निवासियों को रोजगार प्राप्त न हो जाय, तब तक राज्य या क्षेत्र में बाहरी व्यक्तियों को रोजगार की सुविधा नहीं दी जानी चाहिए। 'भूमि-पुत्र' की धारणा का उदय तो इस सदी के छठे दशक में ही हो गया था और गिव मेता जैसे संगठन के द्वारा इसे महाराष्ट्र में अपनाया गया था, लेकिन अभी हाल ही के वर्षों में इस प्रवृत्ति को बहुत अधिक प्रबल होते हुए देखा गया।

1979 के मध्य से असम राज्य में विदेशियों के विरुद्ध जो व्यापक आन्दोलन किया जा रहा है, उमें कुछ सीमा तक भूमि-पुत्र की धारणा पर आधारित किया जा सकता है। अन्य राज्यों में भी सरकारी और गैर-सरकारी स्तर पर इस प्रकार की प्रवृत्तियाँ देखी गयी हैं। उदाहरण के लिए, 10 फरवरी, 1980 को कर्नाटक के तात्कालिक मुख्यमंत्री गुण्डुराव ने कहा कि "कर्नाटक में केवल कर्नाटकवासी व्यक्तियों को रोजगार प्रदान किया जायेगा।"¹ 1980 में उड़ीसा में मारवाड़ी वर्ग के विरुद्ध आन्दोलन की जो स्थिति देखी गयी, वह भी इसी प्रवृत्ति का एक रूप है।

यह बात उचित प्रतीत होती है कि 'सरकारी और गैर-सरकारी उद्योगों में अकुशल श्रमिक का कार्य स्थानीय व्यक्तियों को ही दिया जाय' लेकिन भूमि-पुत्र की धारणा को व्यापक स्तर पर और प्रबलता के साथ अपनाने के परिणाम राष्ट्रीय एकता के लिए घातक हो सकते हैं।

¹ Noorani, A. G. *The Sons of the Soil Doctrine, Indian Express*—20 April, 1980, p. 6.

यह धारणा विभिन्न क्षेत्रों के आर्थिक विकास में भी निश्चित रूप में बाधक होगी। स्व. प्रधानमन्त्री श्रीमती गांधी द्वारा 'भूमि-पुत्र' की धारणा को अस्वीकार करते हुए इसे 'राष्ट्रीय एकता के लिए बाधक और विभिन्न क्षेत्रों के आर्थिक विकास में बाधक' बतलाया गया था।¹ वस्तुतः राष्ट्रीय एकता के हित में भूमि-पुत्र की धारणा पर अकुश खना होगा।

क्षेत्रीयतावाद के दुष्परिणाम

(EVIL CONSEQUENCES OF REGIONALISM)

क्षेत्रीयता की भावना जन-जीवन में जड़ पकड़ने के कारण आज हमारा देश केवल भारत और पाकिस्तान में ही नहीं अपितु एकाधिक क्षेत्रों में बँट गया है और प्रत्येक क्षेत्र में लोग दूसरों पर अपनी श्रेष्ठता को प्रमाणित करने का बीड़ा उठा चुके हैं। क्षेत्रीयतावाद के दुष्परिणाम इस प्रकार हैं—

(1) विभिन्न क्षेत्रों के बीच संघर्ष और तनाव—सकीर्ण क्षेत्रवाद का प्रथम दुष्परिणाम हमें भारत में देखने को मिलता है वह यह है, कि इसके कारण विभिन्न क्षेत्रों के बीच आर्थिक, राजनीतिक यहाँ तक कि मनोवैज्ञानिक संघर्ष और तनाव दिन-प्रतिदिन बढ़ता जा रहा है। इसका कारण यह है कि प्रत्येक क्षेत्र अपने स्वार्थों या हितों को सर्वोच्च स्थान दे बैठता है और उसे यह चिन्ता नहीं होती कि उससे दूसरे क्षेत्रों को कितना नुकसान होगा।

(2) राज्य तथा केन्द्रीय सरकार के बीच सम्बन्धों का विकृत होना—भारत में क्षेत्रीयता के कारण केन्द्रीय सरकार तथा राज्य सरकार के बीच का सम्बन्ध कभी-कभी अत्यन्त कटु रूप धारण कर लेता है। प्रत्येक क्षेत्र के हित समूह, क्षेत्रीय नेतागण, बड़े-बड़े उद्योगपति या राजनीतिज्ञ अपने-अपने क्षेत्र के स्वार्थों को प्राथमिकता देते हैं और केन्द्रीय सरकार का ध्यान अपनी ओर आकर्षित करने का प्रयत्न करते हैं। केन्द्रीय सरकार जिसकी तरफ भी थोड़ा-सा झुक गयी वहीं विवाद का विषय बन जाता है और राज्य सरकारों का पारस्परिक सम्बन्ध सौहार्द्रपूर्ण नहीं रह पाता है।

(3) स्वार्थी नेतृत्व व संगठन का विकास—क्षेत्रीयता का एक और दुष्परिणाम यह होता है कि इसके फलस्वरूप अलग-अलग क्षेत्र में कुछ इस प्रकार के नेतृत्व व संगठनों का विकास हो जाता है जो कि जनता की भावनाओं को उभारकर अपने सकीर्ण स्वार्थों की पूर्ति करना चाहते हैं। इस प्रकार के नेताओं व संगठनों को न तो क्षेत्रीय हितों और न ही राष्ट्रीय हितों का तनिक भी ध्यान रहता है, उनका समस्त ध्यान तो अपनी लोकप्रियता को बढ़ाकर अपने ही स्वार्थों को सिद्ध करने पर केन्द्रित हो जाता है। ये नेतागण कभी तो भाषा के प्रश्न को लेकर हंगामा मचाते हैं और कभी केन्द्रीय सरकार के पक्षपातपूर्ण व्यवहार के विरुद्ध नारा लगाने के लिए सामने आ खड़े होते हैं, चाहे इनमें से कोई भी समस्या वास्तविक हो या केवल काल्पनिक।

(4) भाषा की समस्या का अधिक जटिल होना—क्षेत्रीयता का एक और बुरा प्रभाव यह होता है कि क्षेत्रीय वफादारी (Regional loyalty) भाषा की समस्या को मुलजाने में सहायक के स्थान पर उसे और भी जटिल बनाने में मदद करती है। क्षेत्रीय वफादारी का सीधा सम्बन्ध क्षेत्रीय या प्रादेशिक भाषा के प्रति विशेष लगाव से होता है जिसके कारण प्रादेशिक भाषा को आवश्यकता से अधिक महत्त्व प्रदान करने की गलती उस क्षेत्र के लोग कर बैठते हैं। परिणाम यह होता है कि अन्य किसी भाषा के प्रति सहिष्णुता की भावना बिल्कुल ही नहीं रह जाती और विभिन्न भाषाभाषी क्षेत्रों के बीच भाषा के प्रश्न को लेकर कटुता बढ़ती चली जाती है। क्षेत्रीयता का यह परिणाम जनकल्याण और राष्ट्रीय प्रगति के दृष्टिकोण में अत्यन्त बाधक सिद्ध होता है।

(5) राष्ट्रीय एकता को चुनौती—संकीर्ण क्षेत्रीयता राष्ट्रीय एकता के लिए एक चुनौती बन जाती है। क्षेत्रीयता के फलस्वरूप विभिन्न क्षेत्रों के बीच जो तनाव और संघर्ष की स्थिति उत्पन्न हो जाती है वह राष्ट्रीय एकता की समस्त धारणाओं और भावनाओं पर तुपायापात करती है; क्योंकि क्षेत्रीयता के फलस्वरूप विभिन्न क्षेत्रों के लोगों में कभी क्षेत्रीय स्वायत्तों को लेकर, कभी राजनीतिक स्वशासन या पृथक् राज्य के प्रश्न को लेकर तो कभी प्रादेशिक भाषा के प्रश्न को लेकर जो झगड़े या मनमुटाव खड़े हो जाते हैं वे राष्ट्रीय एकाता के लिए घातक सिद्ध होते हैं।

क्षेत्रीयतावाद को रोकने के उपाय

(MEASURES FOR CHECKING REGIONALISM)

राष्ट्रीय जीवन के लिए क्षेत्रीयता कोई अच्छी चीज नहीं है। उस पर रोक लगाना ही उचित है इस सम्बन्ध में निम्नलिखित उपायों को सुलझाया जा सकता है।

(1) केन्द्रीय सरकार की नीति कुछ इस प्रकार की होनी चाहिए कि सभी उप-सांस्कृतिक क्षेत्रों (Sub-cultural regions) का सन्तुलित आर्थिक विकास सम्भव हो जिससे कि विभिन्न क्षेत्रों के बीच आर्थिक तनाव कम से कम हो।

(2) सभी क्षेत्र के लोगों को समान आर्थिक सुविधाएँ प्रदान की जायें जिससे कि अनावश्यक प्रतिस्पर्धा व ईर्ष्या की भावना न पनप सकें।

(3) भाषा सम्बन्धी झगड़ों का हल शीघ्र ही ढूँढ लिया जाय। इस सम्बन्ध में सबसे उचित हल यह है कि सभी क्षेत्रीय भाषाओं को समान मान्यता प्रदान की जायें।

(4) हिन्दी भाषा का किसी भी क्षेत्रीय समूह पर जबरदस्ती लादा न जाय। अपितु इस भाषा का प्रचार व विस्तार इस ढंग से किया जाय कि विभिन्न क्षेत्रीय समूह स्वतः ही इसे सम्पर्क भाषा (Link language) के रूप में स्वीकार कर लें।

(5) प्रचार के विभिन्न साधनों के माध्यम से विभिन्न क्षेत्रों के सामाजिक लक्षणों के विषय में लोगों के सामान्य ज्ञान को बढ़ाया जाय जिससे कि एक क्षेत्र के लोग दूसरे क्षेत्र के प्रति अधिक सहनशीलता की भावना को पनपा सकें।

(6) केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में सभी क्षेत्रों के नेताओं का गन्तुलित प्रतिनिधित्व हो जिससे कि क्षेत्रीय पक्षपातपूर्ण नीतियों का खण्डन हो सके और केन्द्रीय सरकार के इरादों पर किसी को भी सन्देह न रहे।

(7) जहाँ तक सम्भव व व्यावहारिक हो उप-सांस्कृतिक क्षेत्रों की उचित आकाशाओं की पूर्ति की जाय यदि उनका कोई घुटा प्रभाव राष्ट्रीय जीवन व संगठन पर न पड़ता हो।

(8) भारतीय संघ के राज्यों की संकीर्ण मानमिकता को दूर करने के लिए केन्द्र एवं राज्य सम्बन्धों को इस प्रकार बनाया जाना चाहिए कि उनमें असन्तोष न पैदा हो, वे मजबूत केन्द्र की आवश्यकता को समझे और केन्द्र को भी उनके सहयोग की अनिवार्यता की अनुभूति हो। इन दिनों केन्द्र-राज्य सम्बन्ध भी चर्चा का विषय बना हुआ है। इस सम्बन्ध में सरकारिया आयोग का भी गठन किया गया था जिसने सन् 1989 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की है। इस आयोग की सिफारिशों के माध्यम से केन्द्र-राज्य सम्बन्धों का पुनर्निर्धारण आर्थिक एवं अन्य सम्बन्धों के परिप्रेक्ष्य में एक सन्तुलित नीति निर्धारित करने की ओर होना चाहिए।

क्षेत्रीयतावाद : आलोचनात्मक मूल्यांकन (REGIONALISM . CRITICAL APPRAISAL)

स्वतन्त्रता के बाद भारतीय जन मानस में नवीन आकाशाएँ उठने लगी। राज्य के नीति निर्देशक तत्त्व, पंचवर्षीय योजनाएँ आदि कार्यक्रम आदर्श थे, लेकिन व्यवहार में गरीबी और आर्थिक विषमता ही बढ़ती गयी। इस स्थिति का स्वभाविक परिणाम यह हुआ कि राष्ट्रीय एकता

और हितों की अपेक्षा क्षेत्रीयतावाद को बढ़ावा मिलने लगा। अरान्तोप के इस वातावरण में विभिन्न वर्गों द्वारा शक्ति के लिए संघर्ष की शुरुआत हुई। ऐसे नवीन राजनीतिक दलों का उदय होने लगा, जो कि क्षेत्रीय हितों को लेकर शक्ति अर्जित करने लगे।

क्षेत्रीयता के आधार पर राज्य केन्द्र से सौदेवाजी करने लगे और अपनी जड़ों को गजबूत करने के लिए राजनीतिक दल प्रादेशिकता की भावना का प्रचार करने लगे। प्रादेशिकता के आधार पर घुत्तावों में उम्मीदवार का मनोनयन किया जाने लगा। सरकार के गठन में क्षेत्रीयता को मानदण्ड बनाया जाने लगा।

क्षेत्रीयतावाद का भारतीय राजनीति की गैली पर काफी प्रभाव पड़ा तथा आन्दोलनात्मक राजनीति को बढ़ावा मिला। क्षेत्रीय आन्दोलनों को चलाने के लिए आर्थिक विपन्नता, धर्म, जाति और भाषा का सहारा लिया गया। यथार्थ में, क्षेत्रीयता की समस्या आज भारत की राष्ट्रीय एकता के मार्ग में कण्टक बन गयी है। संघर्षात्मक प्रादेशिकता की भावना को समाप्त कर उदार सहयोगी प्रादेशिकता की भावना के प्रसार की आवश्यकता है।

डॉ. रशीदउद्दीन खां ने क्षेत्रीयतावाद के सकारात्मक पक्ष की चर्चा करते हुए लिखा है कि यह धारणा गलत साबित हुई कि क्षेत्रीयतावाद के कारण भारतीय संघ छिन्न-भिन्न हो जायेगा¹ अपितु यह मत अधिक सही साबित हुआ कि क्षेत्रीयतावाद या उप-राष्ट्रवाद में सह-अस्तित्व सम्भव है।² वस्तुतः भारत में क्षेत्रवाद सामान्यतः पृथक्तावादी नहीं है। क्षेत्रवाद का लक्ष्य केवल क्षेत्र अथवा समुदाय विशेष के लिए अधिक सुविधाएँ प्राप्त करना है। इसका अतिवार्थ अर्थ यह नहीं है कि वह अन्य क्षेत्रों के विकास अथवा राष्ट्र की अखण्डता के विरुद्ध है, बल्कि एका भीमा तक इस प्रकार के क्षेत्रवाद ने भारत के विकास को गति प्रदान की है। अनेक ऐसी योजनाएँ और कार्यक्रम हैं जो जायद धीमे पड़े हुए क्षेत्रीय दवावों के कारण नीबू हुए हैं। साथ ही क्षेत्रवादी नेतृत्व ने समा में रहकर अपने ढावों को उचित साबित करने के लिए अपने राज्यों के विकास के लिए विभाग प्रयत्न किये हैं। इन राज्यों के विकास ने नारे देश को भी लाभ होता है। तमिलनाडु, पंजाब और हरियाणा में विकास की गति इसका प्रमाण है। निरन्तर आलिप्तान, समय-समय पर कर्माग तथा उत्तरी-पूर्वी सीमान्त राज्यों में कुछ आन्दोलन पृथक्तावादी भी हैं परन्तु उनका समर्थन और प्रभाव अधिक नहीं है।

कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि भारत जैसे विभाज, विविधनाट्य और जाति-नास्तिक देश में क्षेत्रवाद और उपक्षेत्रवाद स्वाभाविक अवधारणाएँ हैं। पूर्वावादी व्यवस्था पर बाधारहित विकास की प्रक्रिया इसके विचार को संगठित और सक्रिय रूप प्रदान करती है। यदि क्षेत्रों के बैठवारे, विकास की गति और विभिन्न समुदायों की आकांक्षाओं को कुछ भीसा तक नियन्त्रित किया जाये तो क्षेत्रवाद हानिकारक न होकर एक सामान्य संतीय प्रक्रिया तक ही सीमित रहता है और विभिन्न बहुसंख्यकों और क्षेत्रीय वर्गों को राजनीति में भागीदारी की सम्पूर्ण दिव्यता है।

1 डॉ. रशीदउद्दीन खां : 'दि गेजन्स ऑफ़ इन्डिया',

2 डॉ. रशीदउद्दीन खां : 'दिसीयल एण्ड नैशनलिज्म',
इण्डियन एण्ड फोरिग्न : युनिवर्सिटी ऑफ़

भारतीय राजनीति में भाषा

[LANGUAGE IN INDIAN POLITICS]

प्रो. मॉरिस जोन्स लिखते हैं, “क्षेत्रवाद और भाषा के सवाल भारतीय राजनीति के इतने ज्वलन्त प्रश्न रहे हैं और भारत के हाल के राजनीतिक इतिहास की घटनाओं के साथ इनका इतना गहरा सम्बन्ध रहा है कि अक्सर ऐसा लगता है कि यह राष्ट्रीय एकता की सम्पूर्ण समस्या है।”¹

भारत एक बहुभाषी देश है। सन् 1902 की एक गणना के अनुसार भारत में 179 भाषाएँ एवं 544 स्थानीय भाषाएँ (Dialects) थीं और सन् 1951 की जनगणना के अनुसार भारत में 771 भाषाएँ एवं स्थानीय भाषाएँ विद्यमान थीं। 1961 और 1971 की जनगणनाओं ने मातृभाषाओं के रूप में 1652 भाषाओं की गणना की थी। यदि हम स्थानीय और क्षेत्र विशेष की भाषाओं को छोड़ भी दें तो भारत में प्रमुख रूप से प्रचलित भाषाओं की संख्या 15 है, जिनके अन्तर्गत देश की लगभग 90 प्रतिशत जनता आ जाती है। प्रारम्भ में हमारे संविधान में 14 भाषाओं को स्वीकार किया गया जिनके नाम हैं—असमी, बंगाली, गुजराती, हिन्दी, कन्नड़, कश्मीरी, मलयालम, मराठी, उड़िया, पंजाबी, तमिल, तेलगू, संस्कृत एवं उर्दू। बाद में सिन्धी भाषा को भी संविधान में सम्मिलित कर लिया गया। अतः संख्या 15 हो गयी। भौगोलिक दृष्टि से भारत के पूर्व तट की चार भाषाएँ क्रमशः तमिल, तेलुगू, उड़िया और बंगाली, पश्चिमी तट की चार भाषाएँ क्रमशः मलयालम, कन्नड़, मराठी एवं गुजराती, ठेठ उत्तर में कश्मीरी एवं उत्तर-पश्चिम में पंजाबी और मध्य क्षेत्र की भाषा हिन्दी है। हिन्दी से सम्बन्धित राज्य हैं—हरियाणा, राजस्थान, विहार, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश, हिमाचल प्रदेश एवं केन्द्रशासित दिल्ली, चण्डीगढ़ आदि। उर्दू, संस्कृत तथा सिन्धी भाषा से सम्बन्धित कोई विशेष भाग नहीं है परन्तु थोड़ी-बहुत मात्रा में इनका सर्वत्र प्रयोग होता है।

भाषागत विविधता (Diversity of Languages)—भाषा की विविधता भारतीय समाज की विलक्षणता है। भिन्न-भिन्न क्षेत्रों की जनता भिन्न-भिन्न भाषा बोलती है। इन भाषाओं में तथा इनकी लिपियों में बहुत अधिक अन्तर है। उत्तर भारत का निवासी दक्षिण की भाषा नहीं समझ पाता और न ही दक्षिण का निवासी उत्तर की भाषा। एक राजस्थानी के लिए बंगाली भाषा-भाषी भाषा के सन्दर्भ में विदेशी ही है। भाषागत विविधता कोई खराब बात नहीं है। भाषागत विविधता से एकता बढ़ाने में थोड़ी कठिनाई अवश्य होती है। किन्तु यदि एक ऐसी सम्पर्क भाषा

¹ मॉरिस जोन्स भारतीय शासन एवं राजनीति (अनुवाद), पृ. 102।

हो जो विविध भाषा-भाषी व्यक्तियों को एकता के सूत्र में बाँधे रख सके तो इस कठिनाई का आसानी से निवारण हो सकता है।

संविधानसभा में विचार-विमर्श (Discussions in Constituent Assembly)—संविधानसभा में जब इस प्रश्न पर वाद-विवाद हुआ कि देश की राजभाषा क्या हो तो वहाँ बहुत ही भाषा सम्बन्धी हठधर्मी देखी गयी और उत्तेजनापूर्ण दृश्य सामने आये। राजभाषा के रूप में किसी एक देशी भाषा को मान्यता देने की संविधान-निर्माताओं की आकांक्षा 'राजभाषा आयोग' के इन शब्दों से स्पष्ट हो जाती है—“हम देश के सांस्कृतिक जीवन की अनन्यता को दृढ़ करने वाले तत्त्वों की अभिव्यक्ति के लिए साध्यम की खोज करते हैं। सदियों के बाद पुनः प्राप्त इस राजनीतिक एकता के साथ-साथ भाषायी एकता भी हम पाना चाहते हैं। इस एकता की प्राप्ति हम अंग्रेजी भाषा का स्थानापन्न किसी देशी भाषा को बनाना चाहते हैं—तथा सभी प्रादेशिक भाषाओं में हिन्दी को राष्ट्रभाषा इसलिए चुना गया है कि इसके बोलने वालों की संख्या सबसे अधिक है।”

संघ की भाषा (The Language of the Union)—संविधान के अनुच्छेद 343, 344 में संघ की भाषा के सम्बन्ध में प्रावधान इस प्रकार हैं—(1) देवनागरी लिपि में लिखित हिन्दी संघ की राजभाषा होगी। (2) संविधान के आरम्भ में 15 वर्ष तक अंग्रेजी भाषा का प्रयोग संघ के सरकारी कार्यों में यथापूर्व जारी रहेगा। परन्तु इस अवधि के भीतर ही राष्ट्रपति हिन्दी के साथ-साथ प्रयोग किये जाने का अधिकार प्रदान कर सकते हैं। (3) पन्द्रह वर्षों के उपरान्त भी संसद किन्हीं विशिष्ट प्रायोजनों के लिए अंग्रेजी का प्रयोग चालू रखने की अनुमति दे सकती है। परन्तु 1963 में ही संविधान के अनुच्छेद 343 (3) के अधीन राजभाषा अधिनियम प्रस्तुत किया गया जिसके अनुसार 1965 के बाद भी अंग्रेजी अनिश्चित काल तक बनी रहेगी। (4) संविधान के चालू हो चुकने के पाँच वर्ष बाद राष्ट्रपति एक भाषा आयोग की स्थापना करेंगे जो हिन्दी भाषा के प्रयोग में क्रमिक वृद्धि, अंग्रेजी के प्रयोग को धीरे-धीरे कम करना तथा तत्सम्बन्धी अन्य प्रश्नों व समस्याओं के सम्बन्ध में सिफारिश करेगा। संविधान के चालू होने के दस वर्ष बाद राष्ट्रपति इसी प्रयोजन के लिए आयोग की स्थापना करने को बाध्य हैं। आयोग सिफारिश करते समय भारत की औद्योगिक, सांस्कृतिक तथा वैज्ञानिक प्रगति के साथ-साथ अहिन्दी भाषी क्षेत्रों के निवासियों के सरकारी पदों के लिए न्यायोचित दावों व हितों को भी ध्यान में रखेगा। (5) इस आयोग की सिफारिशों पर विचार करने के लिए एक मसदीय समिति आनुपातीय प्रतिनिधित्व के आधार पर बनायी जायेगी जिसमें लोकसभा के 20 सदस्य तथा राज्यसभा के 10 सदस्य होंगे। यह संसदीय समिति आयोग की सिफारिशों पर अपना प्रतिवेदन राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करेगी। राष्ट्रपति इस प्रतिवेदन के आधार पर निर्देश जारी कर सकते हैं।

संसदीय समिति ने आयोग के प्रतिवेदन की जाँच कर कहा कि संघ तथा राज्यों में अंग्रेजी के स्थान पर धीरे-धीरे हिन्दी तथा प्रादेशिक भाषाओं का प्रयोग किया जाना चाहिए।

प्रादेशिक भाषाएँ (Regional Languages)—संविधान के अनुच्छेद 345 के अनुसार प्रत्येक राज्य के विधानमण्डल को यह अधिकार है कि वह राज्य के समस्त अथवा सरकारी कार्यों के लिए एक या अधिक भाषाएँ अंगीकार कर ले। किन्तु राज्यों के परस्पर सम्बन्धों में तथा संघ और राज्यों के परस्पर सम्बन्धों में संघ की राजभाषा ही प्राधिकृत भाषा मानी जायेगी। कुछ राज्यों में अल्पसंख्यकों के भाषा सम्बन्धी हितों की रक्षा के लिए संविधान में कुछ विशेष उपबन्ध रखे गये हैं।

उच्चतम एवं उच्च न्यायालयों और विधानमण्डलों की भाषा (Language of the Courts and Legislature)—जब तक संसद कानून द्वारा अन्यथा निर्धारित न करे, तब तक

उच्चतम न्यायालय तथा प्रत्येक उच्च न्यायालय की सब कार्यवाहियाँ तथा केन्द्रीय और राज्य के विधानमण्डलों के विधेयको, कानूनों, आदेशों, नियमों तथा अध्यादेशों का पाठ अंग्रेजी भाषा में होगा। किसी राज्य का राज्यपाल राष्ट्रपति की अनुमति से उच्च न्यायालय की कार्यवाही राज्य की राजभाषा में होने की अनुमति दे सकता है, लेकिन न्यायालय का फैसला, डिक्री या आदेश अंग्रेजी में ही होगा। यदि किसी राज्य का विधानमण्डल विधेयको, कानूनों, नियमों तथा आदेशों के लिए अंग्रेजी के बदले अन्य कोई भाषा निर्धारित करता है, तो उनका अंग्रेजी भाषा में राज्यपाल द्वारा अधिकृत अनुवाद अधिकृत पाठ समझा जायेगा।

अल्पसंख्यकों के लिए संरक्षण (Safeguards for the Minorities)—प्रत्येक राज्य में स्थानीय अधिकारियों का यह प्रयास होगा कि वह भाषायी अल्पसंख्यकों के बालकों की शिक्षा प्राथमिक चरण में मातृभाषा में देने के लिए आवश्यक व्यवस्था करे। भाषायी अल्पसंख्यकों के लिए राष्ट्रपति एक विशेष पदाधिकारी भी नियुक्त करेगा। इस विशेष पदाधिकारी का कर्तव्य होगा कि संविधान के अधीन भाषायी अल्पसंख्यकों के लिए जो विशेष रक्षण और सुविधाएँ उपलब्ध हैं, उनसे सम्बद्ध सब विषयों के सम्बन्ध में, जैसे राष्ट्रपति निर्दिष्ट करे, राष्ट्रपति को प्रतिवेदन दे। राष्ट्रपति ऐसे सभी प्रतिवेदनों को संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखवायेगा तथा सम्बन्धित राज्यों की सरकारों को भी भेजेगा। संविधान में यह भी व्यवस्था की गयी है कि सब अथवा किसी भी राज्य में प्रयोग होने वाली भाषा के सम्बन्ध में यदि किसी व्यक्ति को कोई शिकायत करनी है, तो वह सब तथा राज्य के उपयुक्त अधिकारी से कर सकता है।

भारत में राजनीति और भाषा : अन्तःक्रिया

(INTERACTIONS BETWEEN POLITICS AND LANGUAGE)

भाषा का प्रश्न राजनीतिक प्रश्न बन गया। भाषा के आधार पर राजनीतिक दलों एवं राजनीतिज्ञों ने जनता को उत्तेजित करने का प्रयास किया। कभी-कभी तो ऐसा लगने लगा कि कहीं भाषा का सवाल हमारी राष्ट्रीय एकता को खण्डित न कर दे। भारत की राजनीति में भाषा में जुड़ी हुई राजनीतिक समस्याएँ इस प्रकार हैं

(1) **हिन्दी के विरोध की राजनीति**—राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त आयोग के बंगला तथा तमिलभाषी सदस्यों—डॉ. मुनीति कुमार चटर्जी और डॉ. पी. सुब्बानारायण ने अपने विमति टिप्पण (Minutes of dissent) में समन्वय अथवा मेल-जोल के दृष्टिकोण से अत्यन्त दूर के विचार प्रकट किये। इनका यह दृष्टिकोण था कि अंग्रेजी के स्थान पर हिन्दी को प्रतिस्थापित करने में जल्दी करने का परिणाम “अहिन्दी भाषा जनता पर हिन्दी थोपना” होगा और उससे सार्वजनिक जीवन अस्त-व्यस्त हो जायेगा। इन दोनों का यह दृढ़ मत था कि जब तक सरकारी भाषा अर्थात् हिन्दी पूर्णतः विकसित नहीं हो जाती, अंग्रेजी भाषा प्रयुक्त होती रहे।

(2) **भाषायी आधारों पर राज्यों का पुनर्गठन**—भाषावार राज्यों के पुनर्गठन की समस्या भारत में जितनी गम्भीर रही है उतनी नवोदित स्वतन्त्र राष्ट्रों में सम्भवतः अन्यत्र कहीं नहीं रही है। स्वाधीनता के कुछ ही समय बाद इस बात के लिए जोरदार राजनीतिक दबाव दिये जाने लगे कि भारत के राज्यों के बीच की सीमाएँ भाषाओं के आधार पर बनायी जायें। सन् 1952 में विशेषतः तेलुगू भाषी लोगों में आन्दोलन बहुत ही तीव्र हो उठा। एक प्रतिष्ठित तेलुगू नेता पोद्दी श्री रामुलु ने उन क्षेत्रों को लेकर जहाँ तेलुगूभाषियों का बहुमत था, एक अलग राज्य बनाने की माँग मनवाने के लिए आमरण अनशन का तरीका अपनाया। अनशन के परिणामस्वरूप उनकी मृत्यु हो गयी और इससे इतने जोर का हंगामा उठ खड़ा हुआ कि नेहरूजी को भाषा के आधार पर राज्य का निर्माण करने के लिए झुकना पड़ा। एक बार, तेलुगू भाषाभाषियों की माँग पर सरकार के झुक जाने के बाद देश के विभिन्न भागों में उसी तरह भाषा के आधार पर राज्य बनाने

की माँगें बढ़ने लगी। इन माँगों की जाँच-पड़ताल करने और नये राज्यों की सीमाएँ निर्धारित करने के लिए राज्य पुनर्गठन आयोग नियुक्त किया। राज्य पुनर्गठन आयोग के आधार पर राज्यों का पुनर्गठन करने के वाद भी बम्बई के नये राज्य में भाषा के प्रश्न को लेकर निरन्तर असन्तोष बना रहा, अतः सन् 1960 में इसे दो राज्यों—गुजरात और महाराष्ट्र में बाँटना पड़ा। आगे चलकर 1966 के पंजाब की भाषा के आधार पर ही—हरियाणा और पंजाब में विभाजित करना पड़ा। इस तरह के अलगाव के लिए सिक्खों द्वारा बहुत जोरदार आन्दोलन चलाया गया। मास्टर तारासिंह ने कहा कि “यह प्रान्त केवल भाषा पर आधारित होगा और इसे पंजाबी सूबा नाम दिया जा सकेगा।”

(3) भाषायी राज्यों के विवाद—भाषा के आधार पर राज्यों का पुनर्गठन करने से राज्यों में राजनीतिक विवाद अत्यन्त उग्र हो गये। ऐसी समस्या चण्डीगढ़ में उत्पन्न हो गयी। इस प्रकार की समस्या महाराष्ट्र और कर्नाटक की सीमा पर वेलगाँव व अन्य क्षेत्रों के विवाद के रूप में चली। महाराष्ट्र सरकार वेलगाँव नगर पर अपना अधिकार जमाना चाहती थी क्योंकि 1961 की जनगणना के अनुसार यहाँ मराठी भाषी लोगों की संख्या 51.2 प्रतिशत थी। इसके विपरीत, कर्नाटक सरकार का दावा था कि इस नगर में सभी भाषाओं और जातियों के लोग रहते हैं और जो कुछ बहुमत मराठी भाषाओं का था वह भी अब समाप्त हो गया है। वेलगाँव चूँकि सम्पूर्ण वेलगाँव तालुके का मुख्य केन्द्र है, इसलिए प्रशासनिक दृष्टि से उसे कर्नाटक में ही रहने दिया जाना चाहिए। असम में बंगाली और असमी भाषा के प्रश्न को लेकर सन् 1972 में उग्र विवाद उत्पन्न हो गया। कुछ अन्य प्रान्तों में भी लोग भाषा के आधार पर अलग राज्यों के निर्माण का नारा लगाते रहते हैं। इस प्रकार भाषायी आधार पर राज्यों के टुकड़े करने का एक सुनियोजित अभियान देश में चलाया जा रहा है जो निश्चय ही देश की सुरक्षा और आर्थिक प्रगति के लिए घातक है।

(4) भाषा के आधार पर उत्तर और दक्षिण भारत की संकुचित भावनाएँ—भाषा के आधार पर भारत में उत्तर और दक्षिण भारत की संकुचित मनोवृत्तियाँ पनपने लगी। दक्षिण भारत ने हिन्दी का जोरदार विरोध किया। दक्षिण भारत में ‘हिन्दी साम्राज्य’ के विरुद्ध जोरदार आवाजें उठी। हिन्दी के उत्साही समर्थकों के लिए यह मुश्किल था कि वे चुपचाप बैठे रहे। इस प्रकार भाषा के आधार पर भारत दो टुकड़ों में विभाजित-सा प्रतीत होने लगा—उत्तर और दक्षिण।

(5) भाषा के आधार पर राजनीति में नये दबाव गुटों का उदय—भारतीय राजनीति में भाषागत दबाव गुटों का उदय हुआ। उदाहरणार्थ, भाषा के आधार पर महाराष्ट्रियनों और गुजरातियों ने अपने संगठन संयुक्त महाराष्ट्र समिति और महागुजरात जनता परिषद् बनाये थे उन्होंने लगभग पूरी तरह से राजनीतिक पार्टियों की जगह ले ली। इन संगठनों में शुरू में वामपन्थी लोग थे, लेकिन जल्दी ही इन्हें गैर-राजनीतिक लोगों का समर्थन प्राप्त हो गया है।¹

(6) अन्य भाषाओं की मान्यता का प्रश्न—भारत के संविधान की आठवी अनुसूची में देश की 14 प्रमुख भाषाओं को मान्यता प्रदान की गयी है, जिनका उल्लेख किया जा चुका है। बाद में सिन्धी भाषा को भी मान्यता दे दी गयी, परन्तु समय-समय पर देश में कुछ अन्य क्षेत्रीय भाषाओं की मान्यता की आवाज भी लगायी जाती रही है। उदाहरण के लिए, राजस्थान में राजस्थानी भाषा को मान्यता दिलाने की माँग लम्बे समय से की जा रही है। सन् 1961 की गणना के अनुसार राजस्थानी बोलने वालों की संख्या 1 करोड़ 49 लाख थी। इसी तरह ब्रज, मैथिली, कोकणी, सथाली, छत्तीसगढ़ी आदि भाषाओं की मान्यता का प्रश्न भी जब-तब उठाया

¹ मॉरिस जोन्स, उपर्युक्त, पृ. 96।

जाता रहा है और इन क्षेत्रीय भाषाओं के आधार पर प्रान्तों के निर्माण की बात भी की जाती रही है यद्यपि भारत सरकार ने इन मांगों को अब तक दृढ़तापूर्वक अस्वीकार कर दिया है।

(7) भाषा के मामले पर राजनीतिक हलचल—भाषा के प्रश्न को लेकर राजनीतिक हलचलें बढ़ने लगीं। सी. डी. देगमुस ने जो 1950 में वित्तमन्त्री थे, इसी सवाल को लेकर केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दिया। इसी प्रकार एम. सी. छागला ने भी सरकार की भाषा-नीति के विरोध में मन्त्री पद से त्यागपत्र दे दिया।

(8) उर्दू भाषा के सवाल को चुनावी मसला बनाना—राजनीतिक दल उर्दू भाषा के सवाल को चुनावी मसला बनाने में नहीं हिचकिचाते। अल्पसंख्यक मुस्लिम मतदाताओं को प्रभावित करने के लिए कांग्रेस (आई) के 1980 के घोषणापत्र में आश्वस्त दिया गया था, जो इस प्रकार है—“उर्दू भाषा को उसके ऐतिहासिक, सामाजिक महत्त्व के अनुरूप उचित स्थान दिलाया जायेगा। उर्दू को कुछ राज्यों में खास-खास क्षेत्रों में सरकारी कामकाज में व्यवहार के लिए दूसरी भाषा के रूप में मान्यता दी जायेगी।”¹ जनवरी 1980 के चुनावों में पूर्व उत्तर-प्रदेश की लोकदल सरकार ने तीसरी भाषा के रूप में स्कूलों में उर्दू को पढ़ाया जाना अनिवार्य कर दिया था। नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों से पूर्व उत्तर-प्रदेश में उर्दू को दूसरी राज भाषा बनाये जाने के फैसले को लेकर बढ़ाई में दंगे हुये और दो दर्जन लोगों की जानें गयीं। हास्यास्पद स्थिति यह है कि एक वोट बैंक को रोष करने के लिए यहाँ तक कहा जा रहा है कि उर्दू हमारे राष्ट्रीय स्वतन्त्रता संग्राम की भाषा रही है।

(9) भाषायी अल्पसंख्यकों की समस्या—नये भाषायी राज्यों के निर्माण के उपरान्त भी भाषायी अल्पसंख्यकों की समस्या बनी हुई है, जो शासन से अनेकानेक प्रकार के संरक्षणों की माँग कर रहे हैं। उत्तर-प्रदेश में उर्दू का सवाल, कर्नाटक में मराठी भाषा-भाषियों का सवाल, पंजाब में हिन्दी भाषा-भाषियों की स्थिति भाषायी अल्पसंख्यकों की समस्याएँ उत्पन्न करती हैं। कर्नाटक में वसे मतालियों और तमिलों में अब असुरक्षा की भावना पैर जमाने लगी है। कन्नडिगाओं का गुस्सा धीरे-धीरे मुलग रहा है और 1982 के हिंसक आन्दोलन में तो जैसे ज्वालामुखी फट ही पड़ा।²

(10) सर्वमान्य शिक्षा नीति के निर्माण में कठिनाइयाँ—भाषा सम्बन्धी समस्याओं का ही परिणाम है कि हम स्वतन्त्रता प्राप्ति के 45 वर्षों के उपरान्त भी किसी ऐसी शिक्षा नीति (Education Policy) का निर्माण नहीं कर सके जिसे हम अपना कह सकें, शिक्षा के क्षेत्र में आज भी प्रयोग हो रहे हैं और इससे जीवन के हर क्षेत्र पर दूरगामी प्रभाव पड़ रहा है। सेकेंडरी और उच्च शिक्षा के बारे में शिक्षाशास्त्रियों और राजनीतिज्ञों के बीच निरन्तर नोक-झोंक चलती रही। कई फार्मूले आते और खण्टित होते रहे और जब कभी ऐसा लगता था कि एक पक्ष की जीत हो गयी तो उसे लागू करने की विधि के सम्बन्ध में मतभेद पैदा हो जाता था। सरकार फूँक-फूँककर कदम रखती हुई ‘तीन भाषा फार्मूले’ तक पहुँची। इसका मतलब यह था कि अहिन्दी भाषी क्षेत्रों में सेकेंडरी शिक्षा के किसी स्तर पर क्षेत्रीय भाषा के अलावा कोई अन्य भारतीय भाषा भी पढ़ायी जायेगी। इस प्रकार दो भाषाएँ हो जायेंगी। तीसरी भाषा अंग्रेजी या अन्य कोई विदेशी भाषा होगी। इस प्रकार मेकेंडरी स्तर पूरा होते-होते तीन भाषाएँ आ जायेंगी। शुरू में उत्तर भारत के कुछ भागों में इसका पालन नहीं किया गया—यहाँ तमिल या ऐसी कोई भाषा पढ़ाने के बजाय संस्कृत भाषा को लिया गया, लेकिन जब 1967 से सद्भास में हिन्दी के कट्टर विरोधी

¹ भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस (इ) चुनाव घोषणापत्र, 1980।

² इण्डिया टुडे, 30 सितम्बर, 1987, पृ. 46-47।

द्रविड मुनेत्र कडगम की सरकार बन गयी, तो सबसे पहला काम यह किया कि द्वितीय भाषा के रूप में हिन्दी की पढाई रोक दी। मद्रास विधानसभा के प्रस्ताव में प्रावधान था कि मद्रास राज्य के विद्यार्थियों में केवल अंग्रेजी व तमिल भाषाएँ पढायी जायें तथा हिन्दी को पाठ्यक्रम में बिल्कुल निकाल दिया जाय।

(11) **भाषायी आधार पर राजनीतिक आन्दोलन**—सरकार की भाषा नीति से हिन्दी के समर्थकों एवं विरोधियों दोनों में ही बड़ा रोष फैला। पहले उत्तरी राज्यों—उत्तर प्रदेश, विहार, मध्य प्रदेश, राजस्थान और महाराष्ट्र में अंग्रेजी विरोधी प्रदर्शन व उपद्रव हुए और भीड़ ने, जिसमें अधिकतर छात्र होते थे, अराजकता एवं हिंसापूर्ण कृत्य किये। दिसम्बर 1967 में मद्रास राज्य में छात्रों ने हिन्दी विरोधी आन्दोलन आरम्भ किये जो शीघ्र ही आन्ध्र और मैसूर तक जा पहुँचे।

(12) **स्थानीयता की संकीर्ण भावना का उदय**—भाषागत राजनीति के परिणामस्वरूप “धरती के पुत्रों को ही” (The Son of the Soils) अर्थात् केवल उन्हीं लोगों को जो प्रादेशिक भाषा बोलते हैं, सरकारी व गैर-सरकारी पदों पर नियुक्त कर देना चाहिए, धारणा का प्रचलन हुआ। महाराष्ट्र में शिवसेना ने केरल एवं कर्नाटकवासियों को इसलिए तग किया और उनके साथ मारपीट की थी कि केरलवासियों की भाषा मलयालम तथा कर्नाटक वालों की भाषा कन्नड थी।

निष्कर्ष—भाषाविषयक तनावों ने भारत की राष्ट्रीय एकता को बहुत अधिक प्रभावित किया है। आज एक-भाषाभाषी व्यक्ति अपने आपको अन्य भाषाभाषियों से भिन्न एक स्वतन्त्र समुदाय मानने लगे हैं तथा अपने लिए एक अलग राज्य अथवा अलग प्रशासकीय इकाई की माँग करने लगे हैं। अनेक अवसरों पर राजनीतिक दलों ने भाषायी समस्या से राजनीतिक लाभ उठाने के प्रयत्न किये हैं और वर्तमान समय में भी इस प्रकार की प्रवृत्ति जारी है। प्रत्येक चुनाव में राजनीतिक दल और उनके नेताओं द्वारा दक्षिण के लोगों को आश्वासन दिया जाता है कि जब तक वे न चाहे, तब तक समस्त भारत में हिन्दी को राजभाषा के रूप में नहीं अपनाया जायेगा। अल्पसंख्यक वर्ग के मत प्राप्त करने के लिए किन्हीं राज्यों में उर्दू को दूसरी भाषा और किन्हीं राज्यों में तीसरी भाषा के रूप में अपनाने की बात कही जाती है। वर्तमान शासक दल इस प्रकार के आश्वासन देने में किसी अन्य दल से पीछे नहीं है। ये आश्वासन तात्कालिक राजनीतिक लाभ भले ही प्रदान करते हों, इन्होंने भाषा समस्या को सुलझाने के बजाय उसमें जटिलता उत्पन्न करने का ही कार्य किया है। ‘हिन्दी को भारतीय संघ की राजभाषा के रूप में अपनाया जाना है’ इस पर दो मत नहीं हो सकते और न ही होने चाहिए। आवश्यकता इस बात की है कि विविध राजनीतिक दलों, भाषाओं और क्षेत्रों के प्रतिनिधियों का व्यापक आधार पर एक गोलमेज सम्मेलन बुलाकर शान्त वातावरण में भाषा समस्या पर आवश्यक गम्भीरता के साथ विचार कर इस सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय लिया जाय। भारत राष्ट्र की एकता, अखण्डता और शिक्षा व्यवस्था के हितों में भाषा के प्रश्न को दलीय राजनीति से अलग रखना होगा।

भारत में भाषा समस्या इतनी अधिक व्यापक और उलझी हुई है कि इसका कोई तत्कालीन हल नहीं ढूँढा जा सकता है। इसके लिए हमें बहुत धैर्य रखने एवं रचनात्मक कार्य करने की आवश्यकता है। भाषा समस्या के हल की दिशा में हमें निम्न बातों की ओर विशेष ध्यान देना आवश्यक है:-

(1) ऐतिहासिक तथ्यों और आँकड़ों से यह स्पष्ट हो चुका है कि इस देश की राजभाषा और सम्पर्क भाषा हिन्दी ही हो सकती है। अहिन्दी प्रदेशों को इन तथ्यों को स्वीकार करने के लिए प्रेरित करना चाहिए।

(2) हिन्दी भाषी लोगों को अहिन्दी भाषी लोगों की कठिनाइयों की ओर पर्याप्त ध्यान देना चाहिए। दोनों ही पक्षों को भाषायी उग्रता में वचना चाहिए।

(3) प्रान्तीय शासन और सभी स्तरों पर शिक्षा का माध्यम प्रादेशिक भाषाओं का बनाया जाना चाहिए। इस हेतु प्रादेशिक भाषाओं के विकास के लिए पर्याप्त ध्यान देना चाहिए।

(4) हिन्दी भाषा को सरल और लोकप्रिय बनाने के लिए ठोस रचनात्मक कार्य करना चाहिए। इस हेतु सरल हिन्दी में मूल पुस्तकें लिखी जायें और उपयोगी पुस्तकों का अनुवाद किया जाये और कम से कम मूल्य में उन्हें अहिन्दी भाषियों में वितरित किया जाये।

(5) अंग्रेजी का प्रयोग सीमित किया जाये, परन्तु उसे समूल नष्ट नहीं किया जाये।

(6) त्रि-भाषा मूल को पूर्ण निष्ठा में लागू किया जाये।

(7) शैक्षणिक भ्रमण, व्याख्यान, सांस्कृतिक कार्यक्रमों के माध्यम में भारतीय भाषाओं में निरवरोध सम्पर्क स्थापित किया जाये।

(8) अन्त में, भाषा को राजनीतिक स्वार्थों की पूर्ति का माध्यम बनाने में रोका जाये।

45

भारत में अल्पसंख्यकों तथा अनुसूचित जातियों की राजनीति

[POLITICS OF MINORITIES AND SCHEDULED CASTES]

अल्पसंख्यकों की राजनीति (POLITICS OF MINORITIES)

राष्ट्रीय इकाइयों और अल्पसंख्यकों की समस्या भारत के राष्ट्रीय आन्दोलन की अन्यतम समस्या थी। भाषायी अल्पसंख्यकों, मुसलमानों, सिक्खों, दलित जातियों आदि में जैसे-जैसे राजनीतिक जागरण आया वैसे-वैसे राजनीतिक स्वाधीनता के लिए किये गये राष्ट्रीय आन्दोलन और स्वाधीन भारत की भावी राज-व्यवस्था की दृष्टि से यह प्रश्न विशिष्ट और निर्णायक महत्त्व का हो गया। अल्पसंख्यकों की समस्या भारत की ही तरह आस्ट्रिया, हंगरी, रूस आदि देशों के भी आधुनिक इतिहास में उदित हुई है और उन देशों में भी इसके समाधान की आवश्यकता पड़ी है।

अल्पसंख्यकों से अभिप्राय (MEANING OF MINORITIES)

'अल्पसंख्यक' शब्द की परिभाषा करना कठिन है। अल्पसंख्यक समूह का अर्थ उस समूह से है जो अपनी जाति, भाषा अथवा धर्म की दृष्टि से बहुमत से भिन्न है। 1957 में केरल शिक्षा विधेयक के सम्बन्ध में विचार करते हुए भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने कहा कि कोई भी समूह जिसकी संख्या पचास प्रतिशत से कम हो वह अल्पसंख्यक वर्ग में आता है। पचास प्रतिशत का अभिप्राय बताते हुए न्यायालय ने कहा कि अल्पसंख्यक होने या न होने का प्रश्न एक राज्य की सम्पूर्ण जनसंख्या के सन्दर्भ में निर्धारित किया जाना चाहिए।

भारत का संविधान काफी विस्तृत है और इसके अनुच्छेद 29 व 30 में 'अल्पसंख्यक' शब्द का प्रयोग किया गया है तथापि संविधान में अल्पसंख्यकों की परिभाषा नहीं दी गयी है।

भारत में मुसलमानों तथा दलित जातियों जैसे राष्ट्रीय अल्पसंख्यक राज्य के सारे भू-क्षेत्र में फैले हुए होते हैं। ये लोग प्रायः धर्म के सूत्र में परस्पर बँधे रहते हैं और अप्रजातान्त्रिक समाज व्यवस्था के कारण किसी विशिष्ट सामाजिक अन्याय के भोगी होते हैं। लेकिन ये भिन्न, पृथक् राष्ट्र नहीं होते, क्योंकि ऐसे किसी दल के सारे सदस्य किसी भू-क्षेत्र विशेष के वासी नहीं होते और उनका सम्मिलित आर्थिक जीवन नहीं होता। दस्तुतः इनके अलग-अलग हिस्से, विभिन्न भू-क्षेत्रों में रहने वाले विभिन्न राष्ट्रिक इकाइयों के अंग होते हैं। इन राष्ट्रिक इकाइयों की अपनी अलग-अलग भाषाएँ होती हैं और इनका आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक जीवन परस्पर भिन्न होता है।

796 . तीसरी संविधान में अल्पसंख्यकों के हितों को सुरक्षित करने वाले प्रावधान (Provisions

the Protection of Minorities under the Indian Constitution)—भारतीय संविधान में अल्पसंख्यकों के हितों को सुरक्षित रखने वाले अनेक प्रावधान हैं। संविधान के अनुच्छेद 14, 15 तथा 16 में कानून के समक्ष समानता और विधि के समान संरक्षण का आश्वासन दिया गया है और किसी व्यक्ति के धर्म, जाति, मूलवश आदि के आधार पर भेदभाव करना वर्जित ठहराया गया है। अनुच्छेद 16 में सार्वजनिक सेवाओं में समान अवसर दिये जाने का प्रावधान है। अनुच्छेद 25 में धार्मिक स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है। इसके अधीन अन्तःकरण की स्वतन्त्रता तथा किसी भी धर्म को मानने, उस पर आचरण करने और धार्मिक प्रचार की गारण्टी दी गयी है। अनुच्छेद 26 में धार्मिक मामलों का प्रबन्ध बिना किसी प्रकार के हस्तक्षेप करने की गारण्टी दी गयी है। अनुच्छेद 27 में किसी विशेष धर्म की उन्नति और प्रसार-प्रचार के लिए करो की वसूली पर छूट दी गयी है। अनुच्छेद 28 में सरकारी पैसे से चलने वाली शिक्षा संस्थाओं में धार्मिक उपासना में उपस्थिति न होने की छूट दी गयी है।

संस्कृति और शिक्षा सम्बन्धी अधिकारों के अन्तर्गत अनुच्छेद 29 में अल्पसंख्यकों के हितों को संरक्षण दिया गया है और अनुच्छेद 30 में अल्पसंख्यकों को अपनी पसन्द की शिक्षा संस्थाओं की स्थापना और प्रशासन करने का अधिकार दिया गया है—ये संवैधानिक व्यवस्थाएँ इस प्रकार हैं :

अनुच्छेद 29—(i) भारत के राज्य-क्षेत्र अथवा उसके किसी भाग के निवासी नागरिकों के किसी विभाग को जिसकी अपनी विशेष भाषा, लिपि या संस्कृति है; उसे बनाये रखने का अधिकार होगा। (ii) राज्य द्वारा घोषित अथवा राज्य विधि से सहायता पाने वाली किसी शिक्षा संस्था में प्रवेश से किसी भी नागरिक को केवल धर्म, मूलवश, जाति, भाषा अथवा इनमें से किसी के आधार पर वंचित न रखा जायेगा।

अनुच्छेद 30—(i) धर्म या भाषा पर आधारित सब अल्पसंख्यक वर्गों को अपनी रुचि की शिक्षा संस्थाओं की स्थापना और प्रशासन का अधिकार होगा। (ii) शिक्षा संस्थाओं को सहायता देने में राज्य किसी विद्यालय के विरुद्ध इस आधार पर विभेद न करेगा कि वह धर्म या भाषा पर आधारित किसी अल्पसंख्यक वर्ग के प्रबन्ध में है।

इन प्रावधानों से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि हमारे संविधान निर्माता अल्पसंख्यकों की समस्याओं से परिचित थे।

भारत में अल्पसंख्यकों की श्रेणियाँ (CATEGORIES OF MINORITIES IN INDIA)

भारत में अल्पसंख्यकों को मोटे रूप से दो श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है। (i) धार्मिक अल्पसंख्यक, और (ii) भाषाई अल्पसंख्यक। संसार के लगभग सभी देशों में धर्म और भाषा के आधार पर अल्पसंख्यक समूहों को मान्यता दी गयी है। एक भाषाई अथवा धार्मिक अल्पसंख्यक वर्ग का उद्देश्य सरकार से ऐसी सुविधाएँ प्राप्त करना होता है जिनके द्वारा वह अपने धर्म तथा भाषा को सुरक्षित तथा जीवित रख सकें और उनका बहुमत के साथ विलयन न होने पाये।

भारत में धर्म पर आधारित अल्पसंख्यक (MINORITIES BASED ON RELIGION)

भारत एक बहुधर्मी और बहुभाषी देश है। भारत में हिन्दू, मुस्लिम, सिक्ख, बौद्ध, जैन, पारसी आदि धर्मों के लोग निवास करते हैं। भारतीय समाज का बहुमत हिन्दू धर्म का अनुयायी

है। सन् 1981 की जनगणना के अनुसार भारत में प्रमुख धर्मों के अनुयायियों की सरया इस प्रकार थी ¹।

तालिका संख्या 1 : भारतीय जनसंख्या एवं धार्मिक वर्ग

	1971		1981	
धार्मिक सम्प्रदाय	जनसंख्या	कुल जनसंख्या का प्रतिशत	जनसंख्या	कुल जनसंख्या का प्रतिशत
हिन्दू	45,32,92,086	82.72	549,779,481	82.64
मुस्लिम	6,14,17,934	11.21	75,512,439	11.35
ईसाई	1,42,23,382	2.60	16,165,447	2.43
सिक्ख	1,03,78,797	1.89	13,078,146	1.96
बौद्ध	38,12,325	0.70	4,719,796	0.71
जैन	26,04,646	0.47	3,206,038	0.48
अन्य मतावलम्बी	22,20,639	0.41	2,766,285	0.42

तालिका संख्या 1 से स्पष्ट है कि मुस्लिम, ईसाई और सिक्ख भारत के प्रमुख अल्पसंख्यक समुदाय हैं और उनकी समस्याओं का यहाँ विश्लेषण किया जाना उचित है।

मुस्लिम अल्पसंख्यक (MUSLIM MINORITY)

अंग्रेजी शासन काल में चालीस करोड़ की आबादी में मुसलमानों की संख्या नौ करोड़ थी। ये हिन्दुस्तान के सर्वाधिक महत्वपूर्ण अल्पसंख्यक थे। भारतीय मुसलमानों का पहला संगठित आन्दोलन वहाबी आन्दोलन था। यह धर्म-सुधार आन्दोलन के रूप में हुआ, लेकिन बाद में इसमें राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक तत्त्व भी आ मिले। यह ब्रिटेन विरोधी आन्दोलन के रूप में शुरू हुआ और बंगाल के मुसलमान किसानों में भी फैला, जिसके फलस्वरूप किसान विद्रोह हुए। सन् 1857 के विद्रोह में मुसलमानों ने हिन्दुओं की अपेक्षा प्रमुख रूप से अधिक भाग लिया था। इसलिए ब्रिटिश सरकार ने उनकी उपेक्षा करने की नीति अपनायी। प्रशासनिक एवं अन्य प्रकार के कार्यों के लिए ब्रिटिश सरकार ने भारत में अंग्रेजी शिक्षा की शुरुआत की। इससे अरबी और फारसी भाषाओं का महत्व घटा। सन् 1906 में मुस्लिम लीग की स्थापना भारतीय मुसलमानों के राजनीतिक विकास में मील का पत्थर है। 1906 में भारतीय मुसलमानों के लिए पृथक् चुनाव क्षेत्रों और प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की गयी। गाँधीजी के असहयोग आन्दोलन में पहली बार बहुत सारे हिन्दुओं और मुसलमानों ने भारत के लिए स्वशासन जैसे राष्ट्रीय लक्ष्य के लिए परस्पर सहयोग किया। सन् 1929 में जिन्ना ने अपनी मशहूर चौदह-सूत्री योजना प्रकाशित की जो बाद में लीग के प्रचार आन्दोलन का आधार हुई। 1940 के लाहौर के अधिवेशन में लीग ने पाकिस्तान की माँग की घोषणा की। दो राष्ट्रीय सिद्धान्त इस माँग का राजनीतिक-वैचारिक आधार था। इस सिद्धान्त के अनुसार मुसलमान एक विशिष्ट राष्ट्र थे, यद्यपि वस्तुतः वे एक सामाजिक-आर्थिक वर्ग के लोग थे जो सारे देश में बिखरे हुए थे।

पाकिस्तान के निर्माण के बाद भी भारत में बड़ी संख्या में मुसलमान निवास करते हैं। सन् 1981 की जनसंख्या के अनुसार देश की कुल जनसंख्या का 11.35 प्रतिशत मुसलमान है। स्वाधीन भारत में मुसलमानों को न केवल कानून द्वारा समान अधिकार और संरक्षण की गारण्टी प्राप्त है बल्कि वे देश के महत्वपूर्ण सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक जीवन में सक्रिय और

¹ India, 1986. p. 14.

प्रमुख भाग ले रहे हैं। दो प्रमुख मुस्लिम नेताओं—स्व. डॉ. जाकिर हुसैन और स्व. श्री फखरुद्दीन अली अहमद ने राष्ट्रपति के सर्वोच्च पद को सुशोभित किया। यह राष्ट्र द्वारा किसी भी नागरिक को दिया जाने वाला सबसे बड़ा सम्मान था। श्री हिदायतुल्लाह उपराष्ट्रपति पद पर कार्य कर चुके हैं। श्री हिदायतुल्लाह और श्री एम. एच. बेग सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश पद पर कार्य कर चुके हैं। अनीयावरजग, अकबर अली खां, सादिक अली राज्यपाल पद पर, एम सी. छागला राजदूत पद पर, ए आर. किदवाई संघ लोक सेवा आयोग के अध्यक्ष पद पर कार्य कर चुके हैं। एयर चीफ मार्शल इदरिस हसन लतीफ, जो कि एक मुसलमान हैं, हमारी वायुसेना के अध्यक्ष थे। केन्द्र और राज्यों में अनेक मुस्लिम मन्त्रिमण्डल, सांसद, विधायक और उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के रूप में कार्यरत हैं। हाल ही में गठित राष्ट्रीय मोर्चे की सरकार में मुफ्ती मोहम्मद सईद को गृहमन्त्री के पद पर नियुक्त किया गया है। इसके उपरान्त भी भारतीय राजनीतिक में मुसलमानों की निम्नलिखित शिकायतें और समस्याएँ रही हैं

(i) विधानमण्डल एवं प्रशासन में प्रतिनिधित्व से असन्तुष्टि—मुस्लिम सम्प्रदाय विधानमण्डल में अपने प्रतिनिधित्व और प्रशासनिक सेवाओं में मुसलमानों की नियुक्ति आदि के सम्बन्ध में असन्तुष्टि रहा है।

देश की कुल जनसंख्या का 11.35 प्रतिशत जनसंख्या मुस्लिम अल्पसंख्यको की है। कतिपय मुस्लिम रागठनों के अनुसार प्रतिशत के हिसाब में 545 सदस्यों की लोकसभा में 62 स्थान पर मुस्लिम प्रतिनिधि होने चाहिए। किन्तु 1952 में 36 (7.21%), 1957 में 24 (4.74%), 1962 में 32 (6.27%), 1967 में 29 (5.68%), 1972 में 27 (5.18%), 1977 में 32 (6.03%), 1979 में 48 (8.81%) तथा 1984 में 45 (8.25%) स्थानों पर मुस्लिम प्रत्याशी विजयी हुये।¹

तालिका 2 : मुस्लिम और ईसाइयों का राज्यवार आई. ए. एस. (I A. S.) में प्रतिनिधित्व
(कुल आई. ए. एस. अधिकारियों की संख्या 3,398)

राज्य	मुस्लिम		ईसाई	
	कुल	प्रतिशत	कुल	प्रतिशत
आन्ध्र प्रदेश	10	9.52	5	6.02
असम और मेघालय	1	0.95	3	3.62
बिहार	11	10.48	2	2.41
गुजरात	1	0.95	6	7.23
हरियाणा	2	1.91	2	2.41
हिमाचल प्रदेश	—	—	—	—
जम्मू और कश्मीर	27	25.72	2	2.41
कर्नाटक	3	2.85	9	10.84
केरल	1	0.95	16	19.28
मध्य प्रदेश	3	2.85	4	4.82
महाराष्ट्र	8	7.62	4	4.82
मणिपुर और त्रिपुरा	2	1.91	1	1.20
नागालैण्ड	—	—	4	4.82

¹ The Competition master, January 1990, p. 370.

उड़ीसा	2	1.9	2	2.41
पंजाब	—	—	3	3.62
राजस्थान	2	1.91	1	1.20
तमिलनाडु	7	6.67	12	14.46
उत्तर प्रदेश	20	19.04	1	1.20
पश्चिम बंगाल	2	1.91	2	2.41
केन्द्रशासित क्षेत्र	3	2.85	4	4.82
कुल अखिल भारतीय संख्या				
और प्रतिशत	105	3.09	83	2.44

(ii) साम्प्रदायिक दंगे—स्वाधीनता के बाद देश में समय-समय पर साम्प्रदायिक दंगे होते रहे हैं। इसमें मुसलमानों में बहुमत समुदाय के विरुद्ध असुरक्षा की भावना विकसित हुई है। सन् 1968 में 346 बार दंगे हुए जबकि 1970 में साम्प्रदायिक दंगों की संख्या 521 थी।

(iii) उर्दू भाषा का प्रश्न—मुसलमानों की ओर से उत्तर प्रदेश, बिहार, मध्य प्रदेश आदि में उर्दू को दूसरी सरकारी भाषा का स्थान दिये जाने की माँग बार-बार की जाती है। कतिपय राजनीतिक दलों की ओर से यह प्रचार किया गया कि उर्दू केवल मुसलमानों की भाषा है जिससे उर्दू का सवाल एक साम्प्रदायिक सवाल बन गया। नवी लोकसभा चुनावों से ठीक पहले जब उत्तर प्रदेश में उर्दू को दूसरी राजभाषा बनाये जाने का फैसला लिया गया तो वदायूँ में दंगे हुए और दो दर्जन जानें गयीं।

(iv) अलीगढ़ विश्वविद्यालय का मामला—सन् 1965 में भारत सरकार ने अलीगढ़ विश्वविद्यालय के संगठन और कार्य-प्रणाली में सुधार लाने के उद्देश्य में एक अध्यादेश जारी किया। बाद में इस अध्यादेश को एक विधेयक के रूप में राज्यसभा में प्रस्तुत किया गया। मुसलमानों का कहना है कि इन परिवर्तनों का अर्थ विश्वविद्यालय के अल्पसंख्यक स्वरूप को समाप्त करना था। विश्वविद्यालय का अल्पसंख्यक स्वरूप बनाये रखने की माँग की जाती रही है।

(v) मुस्लिम पर्सनल लॉ—संविधान के नीति निर्देशक तत्वों में भारत के लिए एक ही सिविल कोड बनाये जाने के आदर्श का उल्लेख किया गया है। भारत सरकार समाज सुधार की दृष्टि से मुसलमानों के पर्सनल लॉ में कुछ परिवर्तन करना चाहती है। बहुविवाह, तलाक-पद्धति आदि के बारे में पर्सनल लॉ में कुछ परिवर्तन करने से ही मुस्लिम समुदाय का आधुनिकीकरण हो सकेगा। कट्टर मुसलमानों का कहना है कि उनका पर्सनल लॉ शरीयत पर आधारित है जिसमें परिवर्तन करना धर्म के प्रतिकूल है।

भारत में मुस्लिम वोटों की राजनीति (Politics of Muslim Votes)—स्वतन्त्रता के बाद मुसलमानों का कोई राजनीतिक दल राष्ट्रीय स्तर पर नहीं बन सका। दो प्रकार के मुस्लिम संगठनों ने राजनीति में भाग लिया—प्रथम, ऐसे संगठन जो शुद्ध राजनीतिक संगठन हैं, जैसे मुस्लिम लीग, मुस्लिम मजलिस आदि। द्वितीय, ऐसे संगठन जो मूलरूप में अराजनीतिक संगठन हैं जैसे जमायते इस्लामी, मुशावरत, जमीअतुल उलामा आदि।

स्वाधीनता के बाद कांग्रेस ने मुसलमानों में धर्मनिरपेक्ष दल के रूप में अपनी छवि बनायी। धर्म-निरपेक्षता के सिद्धान्त को स्वीकार कर लेने के बावजूद भी कांग्रेस ने कुर्सी बनाये रखने के लिए मुस्लिम तुष्टिकरण की नीति को सीने से चिपकाये रखा जिसके कारण 1955 में जनसंघ पार्टी का उदय हुआ। राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ ने जनसंघ के राजनीतिक आधार को मजबूत किया एवं फैलाया। इन दोनों संगठनों से खतरा महसूस करने के कारण मुसलमानों में यह भावना बलवती हुई कि केवल कांग्रेस ही उनकी रक्षक है। इससे मुस्लिम मतदाताओं ने चुनावों में उसे

आँखें बन्द कर समर्थन दिया। 1952, 1957 एवं 1962 तक चुनावों में तत्कालीन सत्ताधारी कांग्रेस अनेक कारणों से मुस्लिम समाज के अधिकांश वोट वटोरती रही। लेकिन 1967 के चौथे आम चुनाव में कांग्रेस को मुस्लिम मतदाताओं का समर्थन कम होने का झटका महसूस हुआ। साम्यवादी दलों के शुरू होते प्रभाव ने पढ़े-लिखे, प्रगतिशील मुसलमानों को आकर्षित किया। मुस्लिम दलों और संगठनों ने क्षेत्रीय दलों के साथ समझौता किया। कांग्रेस में आन्तरिक खींचतान, आर्थिक नीतियों की आंशिक असफलता तथा कानून और व्यवस्था में गिरावट आदि से आम जनता के साथ मुस्लिम मतदाताओं का भी कांग्रेस में विश्वास कम हुआ। इसकी भनक पाकर श्रीमती गाँधी ने कुछ समय पश्चात् अल्पसंख्यकों के सामने राष्ट्रीय स्वयंसेवक संघ-जनमघ का हौवा खड़ा कर मुस्लिम अधिकारों का ठेका लेने की वागडोर बड़े ही चतुर ढंग से सँभाली। 1971 और 1972 के चुनावों में कांग्रेस की अद्भुत विजय में मुस्लिम मतों की भूमिका महत्त्वपूर्ण थी। 1975 में थोपे गये आपात्काल में जबरन नसबन्दी के कार्यक्रम में मुस्लिम समाज का बहुत बड़ा हिस्सा कांग्रेस से एकदम नाराज हो गया। 1977 के लोकसभा चुनावों में दिल्ली जामा मस्जिद के शाही इमाम जैसे अनेक मुस्लिम नेताओं ने कांग्रेस के विरुद्ध तथा नवगठित जनता पार्टी के पक्ष में खुलम-खुल्ला प्रचार में मुस्लिम मतदाताओं की नाराजगी की आग में घी का काम किया। इस चुनाव में कांग्रेस की हार में मुस्लिम मतदाताओं की भूमिका महत्त्वपूर्ण रही।

जनवरी 1980 के चुनाव में शाही इमाम की माँग थी कि लोकसभा, राज्यसभा तथा मन्त्रिमण्डल में मुसलमानों को बस प्रतिशत प्रतिनिधित्व मिले व राज्यों में दहाँ की जनसंख्या के अनुसार उन्हें प्रतिनिधित्व मिले। पुलिस एवं सेना में उनके बस प्रतिशत स्थान सुरक्षित रहे। मुसलमानों के वोट प्राप्त करने के लिए जनता पार्टी और कांग्रेस (इ) ने अपने-अपने चुनाव घोषणापत्रों में अल्पसंख्यकों के लिए कई प्रावधान किये। कांग्रेस (इ) के चुनाव घोषणापत्र में कहा गया (i) अल्पसंख्यक आयोग को कांग्रेस मजबूत करेगी। (ii) अलीगढ़ मुस्लिम विश्वविद्यालय के मुस्लिम स्वरूप को सुनिश्चित किया जायेगा। (iii) अल्पसंख्यकों को विधि और व्यवस्था तथा रक्षा कार्मिक सहित सभी सरकारी सेवाओं में नौकरी के उचित अवसर दिये जायेंगे। (iv) उर्दू को उसका उचित स्थान दिलाया जायेगा तथा खास-खास क्षेत्रों में सरकारी राज-काज के व्यवहार के लिए दूसरी भाषा के रूप में उर्दू को मान्यता दी जायेगी।¹

जनवरी 1980 के लोकसभा चुनावों में जनता पार्टी की पराजय का एक कारण यह भी था कि उसे अधिसंख्य मुस्लिम वोट नहीं मिले। मुसलमानों की जनता पार्टी के प्रति नाराजगी का मुख्य कारण उसके शासन के दौरान न तो अलीगढ़ विश्वविद्यालय को अल्पसंख्यक स्वरूप प्रदान किया गया और न ही उर्दू को संवैधानिक संरक्षण। साम्प्रदायिक दंगों को रोकने में वह असफल रही। ऐसी स्थिति में कांग्रेस (इ), लोकदल तथा समाजवादी गुट ने जनता पार्टी में आर. एस. एस. के वर्चस्व का हौवा खड़ा कर उसके मुस्लिम विरोधी होने की छवि बना दी।

नवम्बर 1989 के लोकसभा चुनावों में उत्तरप्रदेश और बिहार में जनता दल की अभूतपूर्व सफलता का कारण उसे प्राप्त मुस्लिम मतदाताओं का समर्थन भी एक बड़ा कारक रहा है। मुसलमान उत्तरप्रदेश के कम से कम 35 जिलों में कुल मतदाताओं का 17.2 फीसदी होने के कारण चुनाव को प्रभावित करने की क्षमता रखते थे। संयोग से 'खतरनाक क्षेत्र' मानी जाने वाली 32 लोकसभा और 135 विधानसभा सीटें मुसलमानों की रियायत वाले विजनौर, मुरादाबाद, रामपुर, बदायूँ, बरेली, पीलीभीत और शाहजहाँपुर सरीखे 35 जिलों में पड़ती है। यह गणित इतना प्रभावी था कि मुख्यमंत्री नारायण दत्त तिवारी ने हटवडी में उर्दू को दूसरी राजभाषा का दर्जा देने की घोषणा कर दी।

¹ भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस (इ), चुनाव घोषणापत्र, 1980।

यह भी एक विचारणीय प्रश्न है कि मुसलमान मत देते समय किन बातों को ध्यान में रखते हैं। इस सम्बन्ध में तीन बातें उल्लेखनीय हैं : पहली, इस्लाम भाई-चारे पर आधारित है। दूसरी, मुस्लिम समाज में मुस्लिम राजनीतिक नेताओं की अपेक्षा धार्मिक नेता ज्यादा प्रभावशाली होते हैं। तीसरी, अल्पसंख्यक समुदाय होने के नाते वे प्रायः बहुसंख्यक हिन्दू समाज के वर्चस्व के दूर से एकजुट होकर मतदान करते हैं।

ईसाई अल्पसंख्यक (Christian Minority)—ईसाई भी भारत में अल्पसंख्यक हैं। ईसाइयों की सख्या दक्षिण भारत और केरल में ज्यादा है। ईसाइयों का कोई राजनीतिक दल नहीं है। ईसाइयों ने राजनीति की अपेक्षा सामाजिक, धार्मिक और शैक्षणिक गतिविधियों में अपने को लगा रखा है। ईसाई मिशनरियों के विरुद्ध कई बार हिन्दुओं की ओर से आवाज उठायी गयी है कि वे खालच अथवा बल के द्वारा हिन्दुओं को ईसाई बना रहे हैं। हिन्दुओं को अपने धर्म से च्युत करने के लिए करोड़ों रुपया प्रतिवर्ष विदेशों से आने लगा। नागालैण्ड, मेघालय, मणिपुर इत्यादि क्षेत्रों में ईसाइयों की संख्या बढ़ने लगी। ऐसी स्थिति में लोकसभा के सदस्य श्री ओमप्रकाश त्यागी ने 22 दिसम्बर, 1978 को लोकसभा में एक विधेयक 'धर्म स्वतन्त्र विधेयक' के नाम से रखा। विधेयक की धारा 3 के अन्तर्गत कहा गया कि 'कोई भी प्रत्यक्षतः या बलपूर्वक या उत्प्रेरण द्वारा या प्रवचना द्वारा या किन्हीं कपटपूर्ण साधनों द्वारा एक धार्मिक विश्वास से दूसरे में परिवर्तित नहीं करेगा और न ही इस तरह के प्रयास के लिए दुष्प्रेरणा देगा। यदि ऐसा करेगा तो ऐसे व्यक्ति को एक वर्ष तक कारावास और तीन हजार रुपये तक जुर्माना हो सकेगा।' इस विधेयक के विरुद्ध ईसाई समाज के विरोध को देखते हुए यह विधेयक पारित नहीं किया गया।

सिक्ख अल्पसंख्यक (Sikh Minority)—स्वतन्त्रता के बाद सिक्खों ने पंजाबी सूबे की माँग की। अकाली दल ने आन्दोलन प्रारम्भ किया और कहा कि सिक्खों की भाषा एवं संस्कृति के आधार पर एक पृथक् राज्य का निर्माण किया जाना चाहिए। सन् 1967 में पंजाब का विभाजन कर हरियाणा और पंजाब राज्य बनाये गये। इस नवगठित पंजाब में सिक्खों की जनसंख्या 61 प्रतिशत हो गयी। सिक्खों की केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल, संसद तथा विधानसभा में पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्राप्त है। पंजाबी भाषा को संविधान में मान्यता दी गयी है। सेना, पुलिस एवं प्रशासन में भी सिक्खों का प्रतिनिधित्व बहुत अधिक है। इस सबके बावजूद सिक्खों का एक वर्ग पृथक् राज्य 'खालिस्तान' की माँग करने लगा। अकाली दल ने 'धर्म युद्ध मोर्चा' (1982-85) केन्द्र के विरुद्ध लगा रखा। आनंकवादी गतिविधियों पर नियन्त्रण करने के लिए स्वर्ण मन्दिर पर सैनिक कार्यवाही करनी पड़ी। जुलाई, 1985 में केन्द्रीय सरकार और अकाली दल के मध्य पंजाब समस्या के समाधान के लिए एक समझौता हुआ। पंजाब समझौते (24 जुलाई, 1985) के बाद धारों को भरने एवं दूट को जोड़ने का काम किया जाना है। प्रधानमन्त्री पद ग्रहण करने के बाद श्री. पी. सिंह की स्वर्ण मन्दिर यात्रा पंजाब समस्या के समाधान की दिशा में नये युग की शुरुआत है। अकाल दल के सामने नये प्रधानमन्त्री ने ठीक ही कहा है—“धाव हरे है, दिल भरे है, मरहम की जरूरत है।”

भारत में भाषा पर आधारित अल्पसंख्यक (MINORITIES BASED ON LANGUAGE)

भारत में भाषाई अल्पसंख्यक धार्मिक अल्पसंख्यकों से भिन्न हैं। बंगाली बोलने वालों में हिन्दू और मुसलमान दोनों पाये जाते हैं। संविधान के अनुच्छेद 29 और 30 में भाषाई अल्पसंख्यकों को संरक्षण दिया गया है। उन्हें अपनी विशेष भाषा, लिपि या संस्कृति को बनाये रखने का अधिकार है। संविधान के अनुच्छेद 347 के अनुसार राष्ट्रपति किसी राज्य के अच्छे-खासे भाग के द्वारा बोली जाने वाली भाषा को उस राज्य के राज्य सरकारों को सौंप सकता है।

निर्देश दे सकते हैं। अनुच्छेद 350 में प्रावधान है कि प्रत्येक राज्य इस बात का प्रयत्न करेगा कि अल्पसंख्यकों के बच्चों को प्राथमिक स्तर की शिक्षा उनकी मातृभाषा में दी जाये। ससद में सदस्य अपनी मातृभाषा में विचार अभिव्यक्त कर सकते हैं। संविधान के अनुच्छेद 350 के अनुसार भाषायी अल्पसंख्यकों के लिए एक विशेष पदाधिकारी नियुक्त करने की व्यवस्था है।

इन सुविधाओं के बावजूद भी भारत के भाषायी अल्पसंख्यकों में असन्तोष विद्यमान रहा है। भाषायी अल्पसंख्यकों की ओर से भाषा के आधार पर राज्यों के पुनर्गठन की माँग की गयी। भाषा के आधार पर आन्ध्र प्रदेश का निर्माण हुआ, 1966 में गुजरात और महाराष्ट्र दो पृथक् राज्यों का निर्माण किया गया, 1966 में पंजाब का विभाजन हुआ और मद्रास में डी. एम. के दल पृथक् द्रविडस्थान की माँग करने लगा। उर्दू बोलने वालों में व्यापक असन्तोष रहा है। उर्दू बोलने वालों की संख्या काफी अधिक है और वे देश के विभिन्न भागों में फैले हुए हैं किन्तु उर्दू को लम्बे समय तक किसी भी राज्य में सरकारी भाषा का दर्जा प्राप्त नहीं हुआ। सन् 1980 में असम में चल रहा आन्दोलन भाषायी है। असमियों का कहना है कि यदि बंगालियों को असम से नहीं निकाला गया तो असमी भाषी लोग अल्पमत में आ जायेंगे। भाषायी अल्पसंख्यकों की शिकायत है कि भाषा की विभिन्नता के कारण विभिन्न नेवा प्रतियोगिताओं में उनका चयन मुश्किल से हो पाता है। लिपि के प्रश्न को लेकर हिन्दी और उर्दू वालों में विशेष मतभेद पाया जाता है। भाषायी अल्पसंख्यकों की यह भी माँग है कि विश्वविद्यालयों आदि में क्षेत्रीय भाषाओं में अध्यापन कार्य किया जाना चाहिए। दक्षिण के गैर-हिन्दी राज्य हिन्दी का विरोध करते हैं। संक्षेप में, राष्ट्र-भाषा का विरोध और भाषा के आधार पर राज्यों का निर्माण भारतीय राजनीति को प्रभावित करते हैं।

अल्पसंख्यक आयोग की रिपोर्ट—न्यायमूर्ति एम. एच. वेगा की अध्यक्षता में गठित अल्पसंख्यक आयोग द्वारा भारत के राष्ट्रपति को अक्टूबर 1987 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की गयी। इसमें अनेक सुझाव दिये गये हैं। एक सुझाव यह भी दिया गया है कि धर्म को राजनीति से पृथक् किया जाना चाहिए। आयोग का विचार है कि सब प्रकार की राजनीतिक तथा आर्थिक माँगों को धर्म-निरपेक्ष ढंग से सही ढंग से उठाया जा सकता है।

भारत में अनुसूचित जाति एवं जनजातियों की राजनीति (POLITICS OF SCHEDULED CASTES AND TRIBES)

ब्रिटिश शासन ने व्यापार के माध्यम से भारतीय समाज को दरिद्र एवं परावलम्बी बनाते हुए आर्थिक दृष्टि से विघटित कर दिया और मुगलकाल से चली आ रही कठोर जाति व्यवस्था को अप्रत्यक्ष रूप से प्रश्रय देते हुए प्रमुख जातियों को एक-दूसरे के विरुद्ध खड़ा कर दिया। उनका उद्देश्य यह रहा कि भारतीय समाज में एकता, सौहार्द्र तथा सहयोग की भावना समाप्त हो जाये और वह छोटे-छोटे टुकड़ों में बँटकर आर्थिक-सामाजिक सत्ता के पदसोपान में इस प्रकार समा जाये कि स्वयं समाज का एक वर्ग दूसरे को दबाता रहे। देवर समिति के अनुसार, “स्वतन्त्रतापूर्व के कबीला क्षेत्र की दशा का सर्वेक्षण यह दर्शाता है कि अलगाव एवं निष्क्रियता की नीति का उद्देश्य मात्र यथास्थिति बनाये रखना था। इसका नतीजा यह हुआ कि भारत के अधिकतर भागों में आदिम जातियाँ दरिद्रता की स्थिति में रह गयीं।”

राष्ट्र के नेतृत्व के समक्ष भारत को एक विकसित राष्ट्र में बदलने की जिम्मेदारी आयी। विकास के लिए ऐसे जीवट तथा एकीकृत समाज की आवश्यकता थी जो राष्ट्र निर्माण में सकारात्मक सहयोग प्रदान कर सकता है। इसके लिए प्रत्येक नागरिक तक शासन की पहुँच के लिए एक-तन्त्र स्थापित करना तथा शासन की प्रत्येक क्रिया में अधिकतम नागरिकों के हिस्से¹ को उत्साहित

¹ Riggs, *Pragmatic Societies and Public Administration*, *Administrative Change*, Vol. I, No. 2, 1973, pp. 18-24.

करना और उसे अन्तरजातीय तथा अन्तरजाति सामन्ती ढाँचे के मनोवैज्ञानिक एवं भौतिक दबाव से मुक्त करना आवश्यक था।

संविधान निर्माताओं ने यह स्वीकार किया कि कुछ जाति तथा क्षेत्र ऐसे हैं जो अन्य जाति तथा क्षेत्रों की तुलना में बहुत पिछड़े हैं। राष्ट्रीय एकता एवं विकास की दृष्टि में इन पिछड़े वर्गों एवं क्षेत्रों का विकास अत्यधिक आवश्यक एवं कठिन कार्य माना गया। संविधान के नीति निर्देशक तत्वों में यह प्रावधान रखा गया कि 'राज्य जनता के दुर्बलतर विभागों के, विशेषतया अनुसूचित जातियों तथा अनुसूचित आदिम जातियों के शिक्षा तथा अर्थ सम्बन्धी हितों की विशेष सावधानी से उन्नति करेगा, सामाजिक अन्याय तथा सब प्रकार के शोषण से उनका संरक्षण करेगा।'¹ संविधान के अनुसार अनुसूचित आदिम जातियों के उत्थान के लिए हाथ में ली गयी परियोजनाओं के लिए भारत की संचित निधि से मूल तथा आवर्तक राशियाँ दी जा सकेंगी।² अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों की दशा जानने एवं उनके उत्थान के लिए विशेष पदाधिकारी³ तथा आयोग⁴ नियुक्त करने का भी प्रावधान है।

पिछड़े वर्गों, अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों की पहचान

(BACKWARD COMMUNITIES, SCHEDULED CASTES AND SCHEDULED TRIBES - MEANING)

पिछड़ा, विकासशील एवं विकसित ये तुलनात्मक अवधारणाएँ हैं। इनमें निश्चित माप-दण्ड नहीं हो सकते। एक विकासशील वातावरण में पिछड़े एवं गैर-पिछड़े वर्गों के बीच कोई वैज्ञानिक विभाजन अस्पष्ट एवं विवेकाधीन ही होगा। ऐसे कोई निश्चित मानक स्थापित नहीं किये जा सके हैं जिनके आधार पर यह कहा जा सके कि एक वर्ग को क्यों पिछड़ा मान लिया है और ठीक उसी तरह के दूसरे को क्यों नहीं। समाज कल्याण एवं पिछड़े वर्गों के अध्ययन दल (रेणुका अध्ययन दल) के अनुसार, "हम यह अनुभव करते हैं कि पिछड़ेपन के लक्ष्य एवं काम-चलाऊ परिभाषा के अभाव में विशेषाधिकारों के लिए जन्म पर आधारित पिछड़े समुदाय बढ़ते जा रहे हैं। एक भूमिहीन श्रमिक को, बिना यह देखे कि वह किस समुदाय का है, सहायता की आवश्यकता है। यही सिद्धान्त बेघरवार, बेरोजगार, अज्ञानी तथा बीमार व्यक्तियों पर भी लागू होता है।"⁵

पिछड़े वर्ग के सन्दर्भ में गत वर्षों में अनेक अवधारणाएँ विकसित हुईं जिनमें से प्रमुख निम्नलिखित हैं। अनुसूचित जाति, अनुसूचित आदिम जाति, सूचित जाति, पिछड़े वर्ग, अशक्त या दुर्बलतर वर्ग तथा अति गरीब। दुर्बलतर वर्ग तथा अति गरीब के अतिरिक्त सभी में वर्ग की वृज्जाय जातियों को शामिल किया गया है। इनका आधार सामाजिक वर्ग भी नहीं है क्योंकि ऐसा व्यक्ति भी जो 30 वर्ष से केन्द्रीय मन्त्री रहा हो पिछड़े वर्गों में सम्मिलित माना जा रहा है। अनुसूचित जाति एवं अनुसूचित आदिम जाति सन् 1931 की जनगणना के द्वारा अन्य जातियों से अलग स्वीकार की गयी। भारत के संविधान में यह प्रावधान रखा गया है कि राष्ट्रपति राज्यपाल से परामर्श करने के पश्चात् लोक अधिसूचना द्वारा ऐसी जातियों का उल्लेख कर सकेगा। प्रत्येक राज्य के लिए वहाँ की जातियों के अनुसार इनकी अलग-अलग सूचियाँ बनायी गयी हैं।

¹ भारतीय संविधान, अनुच्छेद 47।

² उपर्युक्त, अनुच्छेद 275।

³ उपर्युक्त, अनुच्छेद 338।

⁴ उपर्युक्त, अनुच्छेद 340।

⁵ Report of the Study team on Social Welfare and Backward Classes (Renuka Study Team) Committee on Plan Project (New Delhi, July 1969) Vol. I, p. 7.

अनुसूचित जातियों में सामान्यतः वे जातियाँ शामिल की गयी हैं जो आर्थिक रूप से कम-जोर एवं सामाजिक दृष्टि से अछूत ममझी जाती रही हैं। ऐसी जातियाँ जो पीढ़ियों से अग्रिय, अमान्य तथा कमीने धन्धे करती आयी हैं जैसे—मल उठाना, आड़ू देना, मृत पशु उठाना, चगड़ा उतारना तथा चर्मशोधन आदि। अनुसूचित आदिम जातियाँ वे जातियाँ हैं जो ऐसे क्षेत्रों में रही हैं जिनका भौतिक विकास नहीं हुआ या जो घुमक्कड़ रही हैं जैसे आदिवासी, भील आदि। इन जातियों तक सम्भ्रता बहुत कम पहुँच पायी। सूचित जातियाँ वे जातियाँ हैं जो वर्षों से अपरगृह्य कृत्यों के माध्यम से अपनी गुजर कर रही थी। ऐसी जातियाँ घुमक्कड़ जातियाँ रही हैं जो चोरा करने, राहगीरो को लूटने आदि के कार्य करती रही हैं। इस प्रकार तीनों ही प्रकार की जातियाँ वाकी समाज से कटकर अलग हो गयी। इन्हें विकास की धारा के साथ जोड़ने के लिए विशेष प्रयासों की आवश्यकता समझी गयी।

‘अन्य पिछड़े वर्गों’ का सीमांकन करना कठिन है। इसमें अनेक ऐसी जातियाँ जो अनुसूचित जातियाँ नहीं थी किन्तु अन्य जातियों से पिछड़ी थी, जो शून्य थी, परन्तु अछूत नहीं जैसे नाई, बढई आदि को पिछड़े वर्ग में शामिल कर लिया गया। राजनीति कोष के अनुसार ‘पिछड़े हुए वर्गों का अभिप्राय समाज के उम वर्ग से है जो आर्थिक, सामाजिक तथा शैक्षिक नियोग्यताओं के कारण समाज के अन्य वर्गों की तुलना में नीचे स्तर पर हों। यद्यपि संविधान में इस शब्दबन्ध का एकाधिक स्थलों पर प्रयोग हुआ है (अनुच्छेद 16(4) तथा 340 में) पर इसकी परिभाषा कहीं नहीं की गयी।’¹ पिछड़े वर्गों में जातियों के साथ-साथ कुछ वर्ग जैसे महिलाएँ, अनाथ, भिखारी आदि भी शामिल किये गये।

‘दुर्बलतर वर्गों’ या ‘अशक्त वर्ग’ शब्दबन्ध का भारत के संविधान में जिस प्रकार उपयोग किया गया है उससे यह तो अनुमान लगाया जा सकता है कि इसमें अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित आदिम जातियों के अलावा भी कुछ वर्गों को शामिल किया गया है, किन्तु यह स्पष्ट नहीं किया गया कि वे कौन से वर्ग होंगे। रेणुका अध्ययन दल ने निम्नलिखित प्रकार के वर्गों को इसमें सम्मिलित करने का सुझाव दिया है—बहुत कम भूमि वाले किसान, भूमिहीन मजदूर, बहुत छोटे दस्तकार, अनुसूचित जातियाँ, उच्च जाति के गरीब, महिलाएँ, असहाय लोग जैसे विधवाएँ, अनाथ, वृद्ध, बेरोजगार आदि।

पिछड़े वर्गों की घोषणा करते समय राज्य सरकारों ने स्थिति को काफी अस्पष्ट कर दिया है। उदाहरण के लिए, उत्तर प्रदेश सरकार ने 64 जातियों को अनुसूचित-जातियों में रखा है। इसमें अनेक ऐसी जातियाँ हैं जो जनसामान्य में इन नामों से नहीं जानी जाती तथा एक ही जाति के पर्याय या उपजाति के नाम भी रख दिये गये हैं जैसे, बलाई बाल्मीकि, चमार आदि। पिछड़े वर्गों में 37 जातियों को रखा है। इनमें अनेक ऐसी जातियाँ हैं जिन्हें सामान्य ग्रामीण वर्गों से किसी भी दृष्टि से अलग नहीं किया जा सकता जैसे अहीर, गूजर, हलवाई, सुनार, कुम्हार, माली, जोगी, दर्जी आदि। सम्भवतः पिछड़े वर्गों में अनेक जातियों को राजनीतिक कारणों से शामिल किया गया है तथा उनका हटाया जाना कठिन है।

अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के लिए आरक्षण एवं सुविधाएँ (CONSTITUTION SAFEGUARDS AND CONCESSIONS FOR SCHEDULED CASTES AND TRIBES)

संविधान सभा में कतिपय सदस्यों का मत था कि हरिजनो एवं जनजातियों के लिए लोक-सेवाओं एवं संसद व विधानमण्डलों में आरक्षण का प्रावधान किया जाये ताकि इन वर्गों का

¹ सुभाष काश्यप एवं विश्वप्रकाश गुप्ता : राजनीति कोष (राजकमल, दिल्ली, 1971) पृ. 24-25।

सरकार और विभिन्न गेवाओं से समुचित प्रतिनिधित्व हो सके। इसी तथ्य को ध्यान में रखते हुए भारतीय संविधान में कतिपय ऐसे प्रावधानों का उल्लेख किया गया है जिनके अन्तर्गत इन वर्गों के लिए आरक्षण एवं सुविधाएँ उपलब्ध हैं।

संविधान के अनुच्छेद 17 द्वारा छुआछूत को समाप्त किया गया है और किसी भी प्रकार से छुआछूत का व्यवहार करना दण्डनीय अपराध घोषित किया गया है। अनुच्छेद 15 में समानता के अधिकार की व्याख्या की गयी है। इसके अनुसार राज्य किसी व्यक्ति के विरुद्ध केवल धर्म, मूलवर्ण, जाति, लिंग, जन्मस्थान अथवा इनमें से किसी एक के आधार पर भेदभाव नहीं करेगा। इनमें से किसी भी आधार पर कोई नागरिक दुकानों, सार्वजनिक स्थानों, भोजनालयों, होटलों, सार्वजनिक मनोरंजनों के स्थानों में प्रवेश करने से नहीं रोका जायगा तथा पूर्ण अथवा आंशिक रूप से राज्यनिधि द्वारा प्रोपित अथवा साधारण जनता के लिए बनाये गये कुआँ, घाटों, स्नान घाटों, सड़कों तथा सार्वजनिक समागम के स्थानों के उपभोग से वंचित नहीं किया जायेगा। अनुच्छेद 19(5) के अनुसार अनुसूचित आदिम जातियों के हितों की रक्षा के लिए स्वतन्त्रता के अधिकार को परिसीमित किया जा सकता है। अनुसूचित आदिम जातियाँ एक पृथक् समुदाय हैं जिनकी अपनी सांस्कृतिक एवं सम्पत्ति सम्बन्धी परम्पराएँ हैं। ये सीधे-सादे लोग काफी पिछड़े हुए हैं, इनकी संस्कृति या पिछड़ेपन का कारण उन्हें पूर्णतः पृथक् रखना चाहे युक्तिसंगत नहीं है तथापि इनके हितों की सुरक्षा के लिए जो व्यवस्था की गयी है वह न्यायोचित ही जान पड़ती है। इन सुरक्षाओं के अभाव में समाज के अधिक चतुर एवं सभ्य लोग इन सरल आदिम जाति के व्यक्तियों को मूर्ख बनाकर इनका शोषण करने में समर्थ हो सकने हैं। इसलिए ऐसे अनेक उपबन्धों का आयोजन किया गया है जिनसे इन व्यक्तियों को केवल विशेष परिस्थितियों में ही अपनी सम्पत्ति हस्तान्तरण करने का अधिकार होगा। इन लोगों की सुरक्षा एवं लाभ के लिए, साधारण नागरिकों द्वारा, इनके क्षेत्रों में बसने अथवा सम्पत्ति खरीदने पर प्रतिबन्ध लगाये गये हैं। अनुच्छेद 46 के अनुसार राज्य को निर्देश दिया गया है कि अनुसूचित जातियों तथा जनजातियों के शिक्षा तथा अर्थ सम्बन्धी हितों का विशेष रूप से संरक्षण व उत्थति का प्रबन्ध करे।

लोकसभा तथा राज्यों की विधानसभाओं में अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के लिए स्थान सुरक्षित रखने की व्यवस्था की गयी है। प्रारम्भ में यह व्यवस्था 25 जनवरी 1960 तक के लिए की गई थी, किन्तु संविधान में संशोधन कर इसकी समय सीमा को बढ़ाया जाता रहा और अब 62वें संवैधानिक संशोधन (1990) के आधार पर इन प्रतिनिधि संस्थाओं में आरक्षण की व्यवस्था को 19 जनवरी, 2000 ई. तक के लिए बढ़ा दिया गया है। वर्तमान में लोकसभा में कुल निर्वाचित स्थानों की संख्या 543 है, जिनमें अनुसूचित जातियों और जनजातियों के लिए क्रमशः 79 और 40 स्थान सुरक्षित हैं। अगस्त 1986 में देश की विभिन्न राज्य विधानसभाओं की कुल सदस्य संख्या 3,997 थी जिसमें 557 सदस्य अनुसूचित जाति के तथा 315 सदस्य अनुसूचित जनजातियों के थे।¹

तालिका 4

लोकसभा में अनुसूचित जातियों और जनजातियों के लिए सुरक्षित स्थान

	1952	1957	1962	1967	1971	1977	1980	1984	1989
कुल संख्या	489	494	494	521	522	542	542	542	543
अनुसूचित जातियों के लिए सुरक्षित स्थान	70	76	76	77	77	75	79	79	79
अनुसूचित जनजातियों के लिए सुरक्षित स्थान	27	31	31	37	40	35	40	40	40

¹ India, 1986, p. 195.

संविधान के अनुच्छेद 335 के अनुसार केन्द्र तथा राज्य सरकारों के अधीन सेवाओं में अनुसूचित जातियों और जनजातियों को समुचित प्रतिनिधित्व देने के लिए आश्वासन दिया गया है। इन जातियों को शासकीय सेवाओं में प्रतिनिधित्व देने के लिए जो रियायतें प्रदान की गयी हैं, उनमें मुख्य हैं—आयु सीमाओं में छूट, योग्यता स्तर में छूट, कार्यकुशलता का निम्न स्तर पूरा करने पर उनका चयन, नीचे की श्रेणियों में उनकी नियुक्ति और पदोन्नति का विशेष प्रबन्ध।

अखिल भारतीय सेवाओं में खुली प्रतियोगिता के लिए अनुसूचित जातियों के लिए 15% तथा जनजातियों के लिए 7½% आरक्षण की व्यवस्था है। इसी प्रकार समूह 'ग' और 'घ' केन्द्रीय सेवाओं में भी क्षेत्रीय आधार पर उनकी जनसंख्या को ध्यान में रखते हुए आरक्षण की व्यवस्था है। समूह 'क' और 'ख' सेवाओं में पदोन्नति भी उनकी जनसंख्या को ध्यान में रखते हुए उसी अनुपात में की जाती है। वैज्ञानिक और तकनीकी पदों पर भी आरक्षण के प्रावधान हैं। 1 जनवरी, 1983 के आँकड़ों के अनुसार आई. ए. एस. में 9.54% तथा 4.2% अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों का प्रतिनिधित्व था। इसी प्रकार आई. पी. एस. में अनुसूचित जातियों का 10.40% और अनुसूचित जनजातियों का 3.50% प्रतिनिधित्व था।

अनुसूचित जातियों तथा जनजातियों के लिए सेवाओं में 'दावों' (Claims) की व्यवस्था अनुच्छेद 335 के अन्तर्गत है और संविधान के अनुसार इन दावों, जिन्हें सामान्यतया आरक्षण के नाम से जाना जाता है, के लिए कोई समय-सीमा निर्धारित नहीं की गई है।

तालिका 5

केन्द्रीय सरकार की सेवाओं में अनुसूचित जातियों/जनजातियों का प्रतिनिधित्व¹

समूह (श्रेणी)	कर्मचारियों की संख्या	अनुसूचित जातियों के कर्मचारियों की संख्या	कुल संख्या के मुकाबले अनुसूचित जातियों का प्रतिशत	अनुसूचित जनजातियों के कर्मचारियों की संख्या	कुल संख्या के मुकाबले अनुसूचित जनजातियों का प्रतिशत
(क) श्रेणी प्रथम	53,165	3,574	6.72	761	1.43
(ख) श्रेणी द्वितीय	62,600	6,368	10.17	922	1.47
(ग) श्रेणी तृतीय	21,28,746	3,11,070	14.61	88,149	4.17
(घ) श्रेणी चतुर्थ (मेहतारों को छोड़कर)	15,03,005	2,55,053	19.57	71,812	5.51
कुल	35,47,516	5,76,065	16.24	1,61,644	4.56
भारतीय प्रशासनिक सेवा (आई. ए. एस.)	4,236	404	9.54	181	4.27
भारतीय पुलिस सेवा (आई.पी.एस.)	2,198	330	10.40	77	3.50

¹ Inara, 1986, p 197.

² 1 जनवरी, 1983 की स्थिति के अनुसार।

संविधान के अनुच्छेद 275 के अनुसार अनुसूचित जातियों के विकास के उद्देश्य से बनायी गयी योजनाओं के लिए राज्य सरकारों के लिए विशेष अनुदान देने की व्यवस्था की गयी है। अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के विद्यार्थियों को छात्रवृत्ति दिये जाने, निःशुल्क शिक्षा देने तथा प्राविधिक एवं व्यावसायिक शिक्षा संस्थाओं में स्थान रखने के प्रावधान किये गये हैं।

आरक्षण के पक्ष में तर्क (Arguments in favour of Reservation)—आरक्षण के पक्ष में निम्नलिखित तर्क दिये जाते हैं।

1. आरक्षण से लोक सेवाओं में पिछड़े वर्गों का प्रतिनिधित्व बढ़ने लगा है।
2. आरक्षण से कमजोर वर्गों की आर्थिक उन्नति सम्भव हो पायी है।
3. आरक्षण से कमजोर वर्गों की सामाजिक प्रतिष्ठा में परिवर्तन आया है।
4. आरक्षण से संविधान के सामाजिक और आर्थिक न्याय सम्बन्धी प्रावधानों का समुचित क्रियान्वयन हुआ है।
5. आरक्षण से पिछड़े वर्गों की गरीबी के निवारण का मार्ग प्रशस्त हुआ है।
6. आरक्षण से समाज के उच्च वर्गों के साथ निम्न वर्गों को भी शासन प्रणाली और राजनीतिक व्यवस्था में हिस्सेदारी अदा करने का अवसर मिला है।
7. आरक्षण से पिछड़े वर्गों में सत्ता में भागीदारी और समान अधिकारों पर जोर देने की भावना बढ़ी है।
8. आरक्षण ने कमजोर वर्गों को शिक्षा के प्रति जागरूक बनाया है।
9. आरक्षण से पिछड़े वर्गों में 'राजनीतिक चेतना' बढ़ी है।

आरक्षण के विपक्ष में तर्क (Arguments Against the Reservation)—आरक्षण के आलोचक निम्न तर्क देते हैं।

1. आरक्षण से प्रशासन तथा राजनीति में जातिवाद का बोलवाला बढ़ा है।
2. आरक्षण से ऊँची जातियों और पिछड़ी जातियों के मध्य संघर्ष एवं टकराव की स्थिति उत्पन्न हुई है।
3. आरक्षण से लोकसेवा के स्तर का ह्रास हुआ है। *The best criticism*
4. आरक्षण का लाभ अनुसूचित जातियों तथा जनजातियों के एक छोटे से वर्ग ने उठाया है जिसने इस छोटे से वर्ग तथा इन जातियों के बहुत बड़े वंचित वर्ग के मध्य खाई पैदा हो गयी है।
5. आरक्षण की राजनीति का बोलवाला बढ़ा है, राजनीतिक दल आरक्षण को राजनीतिक हथियार के रूप में कार्य करने लगे, जिससे निहित वर्गों की राजनीति का अभ्युदय हुआ है।
6. आरक्षित जातियों की सूची में सम्मिलित होने के लिए अन्य पिछड़ी जातियों में भी प्रतिस्पर्धा पैदा हो गई, उसके परिणामस्वरूप आरक्षण वोट बैंक पैदा करने का साधन बन गया।
7. आरक्षण से अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों की स्थिति में सुधार होने के वजाय उनकी निर्भरता बढ़ गई, ये जातियाँ आरक्षण की बैसाखियों पर चलने की आदी हो गईं।
8. पदोन्नति की 'रोस्टर प्रणाली' के खिलाफ अन्य वर्गों के अधिकारियों में जबरदस्त प्रति-क्रिया पाई जाती है।
9. यह संविधान द्वारा प्रदत्त समानता के अधिकार के विरुद्ध है। अनुच्छेद 14 से 18 में कहा गया है कि जाति, धर्म, लिंग के आधार पर नागरिकों में भेद नहीं किया जाना चाहिए। अतः यदि अनुसूचित जाति व जनजाति के लिए आरक्षण किया जाता है तो यह संविधान की समानता के अधिकार का उल्लंघन है।
10. यह समाज में अनुसूचित एवं जनजाति का पृथक् समूह बना देता है और ये जातियाँ मुख्य धारा से कट जाती हैं।

पिछड़ी जाति आयोग : मण्डल आयोग की रिपोर्ट पर विवाद

(BACKWARD CASTE COMMISSION : MANDAL COMMISSION REPORT)

संविधान की धारा 340 के अन्तर्गत अनुसूचित जातियों व जनजातियों के लिए आरक्षण की व्यवस्था तो पहले ही कर दी गयी पर पिछड़ी जातियों की सुनवाई सबसे पहले 1953 में हुई जब गांधीवादी विचारक काका कालेलकर की अध्यक्षता में पहले पिछड़ी जाति आयोग का गठन हुआ। 30 मार्च, 1955 को इस आयोग ने अपनी रिपोर्ट राष्ट्रपति को दी।

कालेलकर आयोग ने 2,399 जातियों की पिछड़ी जाति के रूप में पहचान की, सभी स्त्रियों को पिछड़ी जाति में रखने की सिफारिश की और प्रथम श्रेणी की सरकारी नौकरियों में 25%, द्वितीय श्रेणी में 33% और तृतीय श्रेणी में 40% आरक्षण की भी सिफारिश की। परन्तु दिलचस्प बात तो यह है कि सात में से तीन सदस्यों ने तो यह भी नहीं माना कि जातीयता पिछड़ापन का कारण है। स्वयं काका कालेलकर ने सिफारिशों के प्रति अपनी असहमति जाहिर की। परिणाम यह हुआ कि यह नीति ढुलमुल ही रही। राज्यों ने अपने आयोग नियुक्त किये और उन्हीं के आधार पर आरक्षण निर्धारित किया।

इस प्रकार विभंगियाँ और भी बढ़ी। एक तरफ जहाँ कर्नाटक में 48%, केरल में 30% और तमिलनाडु में 50% के कोटा निर्धारित किये गये तो दूसरी तरफ कुछ ऐसे भी राज्य हैं जहाँ ऐसी कोई भी व्यवस्था नहीं है। पंजाब में यह व्यवस्था 5% है तो राजस्थान, उड़ीसा और दिल्ली में बिल्कुल ही नहीं है। सरकारी सेवाओं में भी सिर्फ 12.55% ही पिछड़ी जातियों को प्रतिनिधित्व मिल पाया, इनमें से भी प्रथम श्रेणी में 4.69% ही आ पाये।

इन्हीं विभंगियों को दूर करने के उद्देश्य से 20 सितम्बर, 1978 को मोगरजी देसाई की जनता सरकार ने विहार के भूतपूर्व मुख्यमंत्री बी. पी. मण्डल की अध्यक्षता में दूसरे पिछड़ी जाति आयोग का गठन किया। छह-सदस्यीय मण्डल आयोग ने 31 दिसम्बर, 1980 को अपनी रिपोर्ट राष्ट्रपति को दी। इस आयोग का उद्देश्य भी सामाजिक-शैक्षणिक दृष्टि से पिछड़े वर्गों की पहचान करके उनके उत्थान के लिए दिशा निर्धारण ही था।

अपनी रिपोर्ट में आयोग ने स्पष्ट किया कि 'जातियाँ हिन्दू समाज रचना की आधारजिला हैं', आयोग ने हिन्दुओं के साथ-साथ अन्य धर्मों की कुल 3,743 पिछड़ी जातियों को वर्गीकृत किया। आयोग के अनुसार देश भर में इनकी संख्या कुल आबादी की 52 प्रतिशत है।

मण्डल कमिशन की मुख्य सिफारिश है कि पिछड़ी जातियों के लिए सरकारी नौकरियों, शैक्षिक संस्थानों के प्रवेशों में 27% आरक्षण हो। अपनी इस सिफारिश के समर्थन में आयोग की दलील है कि यदि 22.5 प्रतिशत जनसंख्या वाले हरिजनो व जनजातियों के लिए उतनी ही आरक्षण व्यवस्था हो सकती है तो 52 प्रतिशत पिछड़ी जातियों के लिए 27 प्रतिशत क्यों नहीं जा सकती?

आयोग ने 27% आरक्षण की माँग करते हुए संविधान की धारा 15(4) व 16(4) व उच्चतम न्यायालय के उन तमाम फैसलों का भी अनुपालन किया है, जिसके अनुसार देश में कुल आरक्षण 50 प्रतिशत से अधिक नहीं किया जा सकता। आयोग का मानना है कि आरक्षण से हजारों वर्षों से दलित एवं शोषित जनता को मनोवैज्ञानिक मजल मिलेगा।

रिपोर्ट में कहा गया है कि पिछड़ी जातियों के लिए आरक्षण की इस सिफारिश से कई लोगों के दिल की धड़कन बढ़ जायगी। लेकिन क्या इसी एक तथ्य से एक बड़े सामाजिक हित के कार्य को रोक दिया जाय?

रिपोर्ट में यह भी स्पष्ट किया गया है कि जिन राज्यों में 27 प्रतिशत से अधिक आरक्षण की व्यवस्था की चुकी है, वे इस रिपोर्ट से अप्रभावित रहेंगे।

1982-83 में सिविल सेवाओं में कुल 963 उम्मीदवार चुने गये जिसमें पिछड़ी जाति

(अनुसूचित एवं अनुमूचित जनजाति छोड़कर) के सिर्फ 26 उम्मीदवार सफल हुए। जबकि इस देश की आबादी का सिर्फ 5.52 प्रतिशत ब्राह्मण, 3.90 प्रतिशत ठाकुर या राजपूत, 2.97 प्रतिशत मराठा और 1 प्रतिशत जाट है। वैश्यों की आबादी राजपूतों से कम मराठों के प्रतिशत के आस-पास है। लेकिन सरकारी सेवाओं में ब्राह्मण, राजपूत, खत्री और वैश्यों का वर्चस्व है जबकि ये सब-कुल आबादी के 15 प्रतिशत भी नहीं है।

आरक्षण की राजनीति (POLITICS OF RESERVATION)

भारत में आरक्षण की सांविधानिक नीति राजनीति का शिकार हुई है। सत्तारूढ़ दल आरक्षण की नीति को अनवरत चालू रखकर जहाँ एक ओर अपने वोट बैंक तैयार करने में लगा रहता है वहीं दूसरी ओर आरक्षण का लाभ अर्जित करने वाले समुदाय संगठित होकर आरक्षण के निगन्तर बढ़ाये रखने हेतु लावीइंग तथा राजनीतिक सौदेबाजी करने लगे हैं। दूसरे तरफ समाज की उच्च जातियाँ भी आरक्षण की नीति के खिलाफ संगठित होकर आन्दोलन के मार्ग पर चलने में ही अपना हित देखती हैं। कुछ वर्षों पूर्व गुजरात और बिहार में उच्च वर्गों का आरक्षण के खिलाफ संगठित आन्दोलन इसका ज्वलन्त उदाहरण है।

गुजरात में आरक्षण विरोधी आन्दोलन

राज्य विधानसभा के निर्वाचन (फरवरी 1985) से पूर्व गुजरात की मोलकी सरकार ने 11 जनवरी, 1985 को पिछड़े वर्गों के लिए 18 प्रतिशत अतिरिक्त आरक्षण और सहूलियतों की घोषणा की ऐसा समझा गया था कि यह घोषणा राणे आयोग की सिफारिशों के आधार पर की गयी। 18 प्रतिशत के इस आरक्षण के फलस्वरूप आरक्षण का कुल प्रतिशत बढ़कर 49 प्रतिशत हो गया क्योंकि 21 प्रतिशत आरक्षण तो सांविधानिक प्रावधानों के तहत पहले में ही था और 10 प्रतिशत आरक्षण की व्यवस्था 1978 में जनता सरकार के समय में वरुणी आयोग की सिफारिशों के आधार पर की गयी थी। इसमें पिछड़े वर्गों को भी शामिल किया गया था।

सोलंकी पिछड़े वर्गों को खुश करने की कोशिश कर रहे थे, जो राज्य की कुल आबादी का 70 प्रतिशत है और जिन्हें आमतौर पर कांग्रेस (इ) का वोट बैंक माना जाता है। वस्तुतः राणे आयोग की सिफारिशें सामाजिक और शिक्षा के लिहाज से पिछड़े वर्गों के बारे में हैं और इसके तहत वे सभी लोग आते हैं जिनकी वार्षिक आय दस हजार रुपये से कम है।

आरक्षण के खिलाफ आन्दोलन की शुरुआत छात्रों और उनके अभिभावकों ने की। फिर भारतीय जनता पार्टी ने भी इस आन्दोलन को समर्थन दे दिया। गुजरात में हिंसा, अराजकता, साम्प्रदायिक एवं जातीय दंगों की आग जलने लगी और करीब एक सौ से ऊपर लोग मारे गये। आरक्षण विरोधी आन्दोलन से उपजी हिंसा, अराजकता, की आग, जातीय संघर्ष, साम्प्रदायिक संघर्ष, पुलिस के विद्रोह के नाम पर पुलिस दल द्वारा सामूहिक हिंसा व लूटपाट, राज्य कर्मचारियों व पंचायत कर्मचारियों की हड़ताल आदि ने असुरक्षा एवं अराजकता फैला दी। मोलकी सरकार ने आरक्षण के बड़े हुए कोटे को वापस ले लिया।

अनुसूचित जातियों की राजनीतिक भूमिका (POLITICS OF SCHEDULED CASTES POLITICAL ASPECT)

राजनीति में अनुसूचित जातियों के हितों की रक्षा के लिए डॉ. अम्बेडकर ने 'अनुसूचित जाति परिषद' (Scheduled Caste Federation) की स्थापना की। इसका उद्देश्य अनुसूचित जातियों के राजनीतिक आन्दोलन को आगे बढ़ाना था। स्वतन्त्रता के बाद अम्बेडकर के नेतृत्व में इस दल का उद्देश्य यह देखना रह गया कि संविधान में उल्लिखित आरक्षण के प्रावधानों का

ममुचित प्रकार से क्रियान्वयन किया जाये। परिमघ ने 1952 के चुनावों में भाग लिया और अपने घोषणा पत्र में कहा कि वह आरक्षण का न्यूनतम योग्यता के आधार पर समर्थन करता है। यद्यपि चुनावों में इने खास सफलता नहीं मिली किन्तु इसके बाद अम्बेडकर ने परिमघ को एक गैमे दल के रूप में परिवर्तित करने का प्रयत्न किया जो समस्त दलितों जैसे—अनुसूचित जातियों, जनजातियों एवं अन्य पिछड़े वर्गों का प्रवक्ता हो।

अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों की राजनीतिक भूमिका का विश्लेषण निम्नलिखित दृष्टि से दर्शाया जा सकता है।

(1) भारतीय राजनीति में प्रभावक भूमिका—संसद और राज्य विधानमण्डलों में अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों की सदस्य संख्या, विभिन्न निर्वाचनों में उनका सक्रिय सहभाग तथा उच्च राजनीतिक पदों पर उनकी नियुक्ति से यह निष्कर्ष निकालना स्वाभाविक है कि देश की राजनीति में इन जातियों की भूमिका बढ़ रही है और उनमें राजनीतिक जागृति तेजी में बढ़ रही है।

(2) राजनीतिक महत्वाकांक्षाओं में वृद्धि—अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों को आरक्षण और संवैधानिक रियायतें प्राप्त हैं जिसका एक परिणाम यह रहा है कि इनके नेताओं की महत्वाकांक्षाओं में वृद्धि होने लगी है वे राजनीति और प्रशासन के हर स्तर पर ऊँची जातियों के लोगों से होड़ करने की आकांक्षाएँ रखने लगे हैं।

(3) पृथक्ता और अलगाव की प्रवृत्ति—कहीं-कहीं पर आदिम जातियों में पृथक्ता और अलगाव की प्रवृत्ति पायी जाती है। असम में 'मिजो' और नागा जनजातियों में यह प्रवृत्ति और चरम सीमा पर है। बिहार, उड़ीसा, मध्य प्रदेश एवं बंगाल के कुछ इलाकों को मिलाकर यहाँ की जनजातियाँ पृथक् आरक्षण राज्य की माँग करने लगी हैं।

(4) दबाव गुटों के रूप में संगठित होने की प्रवृत्ति—आरक्षण के परिणामस्वरूप जाति का राजनीति में बोलवाला बढ़ा है। स्वतन्त्रता के बाद बनने वाले जातीय समुदायों में अनुसूचित जातियों द्वारा निर्मित दबाव गुणों का अपना विशेष महत्त्व है। जिला स्तर से लेकर राष्ट्रीय स्तर तक अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के 'संगठन' (Associations) पाये जाते हैं। इन्हीं संगठनों के संगठित प्रयासों एवं माँगों के परिणामस्वरूप आरक्षण की अवधि सन् 2000 ई तक बढ़ा दी गयी है। तमिलनाडु में पिछले कुछ वर्षों से 'वन्नियार संगम' एक दबाव गुट की भूमिका अदा करने लगा और 1989 के विधानसभा चुनावों से पूर्व सरकार से इसने वन्नियारों के लिए आरक्षण की सुविधा प्राप्त कर ली।

(5) निर्वाचनों में संगठित भूमिका—यह कहा जाता है कि विभिन्न आम चुनावों में देश की राजनीति में कांग्रेस दल का प्रभुत्व स्थापित होने का कारण उसको प्राप्त हरिजनों और आदिवासियों का समर्थन है। इसी कारण अन्य राजनीतिक दल भी अनुसूचित जातियों के आरक्षण का आँख मूँदकर समर्थन करते हैं और अनुसूचित वर्गों में अपना जनाधार बनाने का प्रयत्न कर रहे हैं।

(6) भारतीय राजनीति में सन्तुलनकर्ता की भूमिका—अनुसूचित जातियाँ एवं जनजातियाँ भारतीय राजनीति में सन्तुलन शक्ति की स्थिति में हैं चूँकि इनकी जनसंख्या लगभग 12 करोड़ से अधिक है। जिस दल को चुनावों में इनका समर्थन मिल जाता है उसकी राजनीतिक स्थिति काफी मजबूत हो जाती है। कांग्रेस ने प्रारम्भ से ही इन जातियों को ऊपर उठाने की नीति अपनायी। इन जातियों ने भी महसूस किया कि कांग्रेस के अतिरिक्त कोई अन्य राजनीतिक दल सरकार

को ही तैयार नहीं है। आज विचारणीय प्रश्न यह है कि आरक्षण जातीय आधार पर किया जाये या आर्थिक आधार पर ? क्या आरक्षण की कोई समय सीमा भी होगी या नहीं ? क्या आरक्षण से प्राप्त सुविधाओं का दुरुपयोग तो नहीं हो रहा है ? जिन परिवारों ने आरक्षण का लाभ उठाया और जिनकी सामाजिक और आर्थिक स्थिति में जबरदस्त बदलाव आया वे भी निरन्तर आरक्षण का लाभ उठाते रहे तो आम लोगों में आक्रोश पैदा होना स्वाभाविक है। सरकारी सेवाओं और शिक्षण संस्थाओं में प्रवेश में आरक्षण के बाद पदोन्नतियाँ व भावी शिक्षा के मामले में भी आरक्षण की व्यवस्था किसी भी म्यानदण्ड में उचित मानी जा सकती और इसमें जातीय वैमनस्य बढ़ने का खतरा भी बना रहेगा। आवश्यकता इस बात की है कि आरक्षण के समस्त प्रश्न पर दलीय राजनीति और चुनावी राजनीति से ऊपर उठकर विचार किया जाय और इस सम्बन्ध में राष्ट्रीय सहमति पर आधारित नीति बनाई जाय। ऐसा हो पायेगा, आज के वातावरण को देखते हुए इसमें निश्चित रूप से सदेह है।

भारतीय राजनीति में सर्वाधिक प्रचलित राजनीतिक खेल का नाम है दल-बदल—इसे आप गाँहें तो पक्ष परिवर्तन, एक पाटी छोड़कर दूसरी पाटी में शामिल हो जाना, सदन में सरकारी दल छोड़कर विरोधी दल में मिल जाना, खस्रा बदल सेना कुछ भी कह सकते हैं। नाइजीरिया में इसे 'कार्पेट-क्रॉसिंग' (Carpet Crossing) यानी कालीन बदलना कहते हैं क्योंकि वहाँ सरकारी पक्ष और और विपक्ष दोनों के लिए अलग-अलग कालीन होते हैं। यदि किसी को अपना पक्ष छोड़ना हो तो उसे अपने कालीन में हटकर दूसरे कालीन पर जाना पड़ता है।

निम्नलिखित तथ्यों की ओर जरा ध्यान दीजिए—आनुमान है कि पिछले बीस वर्षों में जो लोग विधायक बने हैं उनमें प्रत्येक पाँच में से एक ने दल बदला होगा। 1957 से 1967 तक की अवधि में अनुसन्धानों के अनुसार 542 बार लोगों ने अपने दल बदले। 1967 में चोखे आम चुनाव के प्रथम वर्ष में भारत में 430 बार लोगों के दल बदलने का रिकार्ड कायम हुआ है। 1967 के चुनावों के बाद एक और रिकार्ड कायम हुआ—दलबदलियों के कारण 16 महीने के भीतर 16 राज्यों में सरकारें गिरी। इरियाणा के विधायक श्री ग्यालाल ने 15 दिन में दो तीन बार दल-बदल करके इरियाणा की दल-बदल राजनीति में एक नया रिकार्ड कायम किया। उनकी वजह से दो ऐसे दल-बदल राजनीति का वाचक एक नया शब्दबन्ध प्रचल गया, 'आधा राम, गधा राम'।¹ जुलाई 1979 में जनता पार्टी से दल-बदल के कारण चर्यासिंह प्रधानमंत्री पद पर आसीन हो गए। उन्हें भारत का पहला दल-बदल प्रधानमंत्री कहा जाने लगा। जनवरी 1980 के लोकसभा निर्वाचनों के बाद कर्नाटक की कांग्रेस (अर्थ) और इरियाणा की जनता पार्टी सरकारों के कारण राजी-राजी इन्दिरा कांग्रेस सरकारें बन गयीं। इरियाणा के मुख्यमंत्री भजनलाल 47 विधायकों के साथ जनता पार्टी छोड़कर कांग्रेस (अर्थ) में आ गए, जो एक नया रिकार्ड है।

दल-बदल हमारे लोकतन्त्र की वर्षों से खोजला कर रहा है, इसे और अधिक आगे मोझा-रिहाई है।

दल-बदल हमारे लोकतन्त्र की वर्षों से खोजला कर रहा है, इसे और अधिक आगे मोझा-रिहाई है।

कुछ मामलों में यह कीमत एक लाख रुपये तक आँकी है।

कि दल बदलने की कीमत बीस हजार से चालीस हजार रुपये तक बढ़ती जाती है। कुछ अन्यो ने जा सकते हैं। दल-बदल प्रधानमन्त्री भी बने चूकें हैं। एक भूतपूर्व गृहमन्त्री ने लोकसभा में कहा कि 500 से ज्यादा दल-बदलियों की गद्दी मिल गयी है और कोई 25 मुख्यमन्त्री दल-बदल हो कर दूसरे दूसरे नियुक्त हो लोकतन्त्र का भला नहीं कर रहे हैं। कच्चे अनुमानों के अनुसार अब दल-बदल हमारे लोकतन्त्र की वर्षों से खोजला कर रहा है, इसे और अधिक आगे मोझा-रिहाई है।

राजनीतिक दल-वदल की परिभाषा (DEFINITION OF POLITICAL DEFECTION)

दल-वदल की परिभाषा के विषय में विद्वानों में तीव्र मतभेद है। अंग्रेजी में इसको अभिव्यक्त करने के लिए 'क्रासिंग ऑफ फ्लोर्स', 'कार्पेट क्रासिंग', 'पॉलिटिक्स ऑफ ओपरचुनिज्म', 'पॉलिटिक्स ऑफ डिफेक्शन', 'पॉलिटिक्स ऑफ म्यूजिकल चेयर्स', 'पॉलिटिक्स ऑफ हांस ट्रेडिंग' इत्यादि शब्दों का प्रयोग किया जाता है। परन्तु इस सब में 'पॉलिटिक्स ऑफ डिफेक्शन' अर्थात् 'दल-वदल की राजनीति' शब्द का प्रयोग उपयुक्त प्रतीत होता है। यदि कोई विधायक या सदस्य अपने दल का परित्याग कर निम्नलिखित में से कोई कार्य करे तो 'दल-वदल' शब्द द्वारा अभिव्यक्त किया जा सकता है—(अ) किसी विधायक का किसी दल विशेष के टिकट पर निर्वाचित होकर उसे छोड़ देना तथा किसी दूसरे राजनीतिक दल में सम्मिलित हो जाना, (ब) अपने दल को छोड़कर वाद में निर्दलीय बन जाना, (स) आम चुनावों में निर्दलीय रूप से निर्वाचित होना और वाद में किसी दल विशेष में शामिल होना, (द) अपने दल की बुनियादी नीतियों का विरोध करते हुए दलीय सचेतकों के निर्देशों को न मानना, (य) जब एक मिनी-जुली सरकार के घटक राजनीतिक दलों के सदस्य उस सरकार के एक घटक दल को छोड़ अन्य घटक दल में शामिल हो जाते हैं, अथवा विरोधी दलों में से एक दल छोड़कर, दूसरे विरोधी दल में शामिल हो जाते हैं, (र) राजनीतिक पदों और स्वार्थ-साधना के लिए दूसरे दल में सम्मिलित हो जाना आदि-आदि। डॉ. सुभाष काश्यप ने अपने ग्रन्थ 'दल-वदल' और राज्यों की राजनीति में दल-वदल की परिभाषा करते हुए लिखा है—“किसी विधायक का अपने दल अथवा निर्दलीय मंच का परित्याग कर किसी अन्य दल में जा मिलना, तथा दल बना लेना या निर्दलीय स्थिति अपना लेना अथवा—अपने दल की सदस्यता त्यागे बिना ही बुनियादी मामलों पर सदन में उसके विरुद्ध मतदान करना, 'दल-वदल' कहलाता है।” श्री जयप्रकाश नारायण ने दल-वदल की अपनी परिभाषा में कहा था, “एक विधान-मण्डल के लिए निर्वाचित कोई भी सदस्य, जिसे किसी राजनीतिक दल का सुरक्षित चुनाव चिन्ह मिला था, यदि वह चुने जाने के बाद उस राजनीतिक दल से अपने सम्बन्ध तोड़ लेने या उसमें अपनी आस्था समाप्त करने की घोषणा करता है तो उस दल-वदल ही समझा जाना चाहिए, वरतों उसकी कार्यवाही सम्बद्ध पार्टी के फैसले के अनुसार न हो।”

दल-वदल—ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (POLITICS OF DEFECTION IN HISTORICAL PERSPECTIVE)

दल-प्रणाली और दल-वदल की घटनाओं का घनिष्ठ सम्बन्ध रहा है। दल-वदल का इतिहास उतना ही पुराना है जितना कि प्राचीनतम दलों का अस्तित्व। ब्रिटेन, कनाडा, आस्ट्रेलिया आदि लोकतान्त्रिक देशों में दल-वदल की घटनाएँ लगातार होती रही हैं। फरवरी 1846 में अनुदारवादी दल (ब्रिटेन) में फूट पड़ गयी और 231 सदस्यों ने प्रधानमंत्री पील के विरोध में मतदान किया। उन पर दल से विद्रोह करने का आरोप लगाया गया और पील उदार दल की सहायता से अपने पद पर बने रहे। विलियम ग्लेडस्टोन 1832 में अनुदार दल के टिकट पर निर्वाचित हुए, किन्तु उन्होंने अनुदारवादी दल से अपना सम्बन्ध विच्छेद करके उदारवादी दल में सम्मिलित होना स्वीकार कर लिया, जहाँ उन्हें व्यापार-मण्डल का उपाध्यक्ष बना दिया गया। 1886 में चेम्बरलेन के नेतृत्व में उदारवादी दल के अनेक सदस्यों ने सामूहिक रूप से दल-वदल किया। 1886 में ग्लेडस्टोन मन्त्रिमण्डल के त्यागपत्र का कारण दल-वदल ही था। सन् 1900 में विंस्टन चर्चिल अनुदारवादी दल के टिकट पर संसद के सदस्य चुने गये, किन्तु 1904 में अनुदार दल से सम्बन्ध-विच्छेद कर उदारवादी दल में सम्मिलित हो गये और 1906 में उन्हें उपनिवेश अवर-मन्त्री बना दिया गया। सन् 1931 में श्रमिक दल के प्रधानमंत्री रेम्जै मैकडॉनल्ड ने अपने दल

का साथ छोड़ दिया और अनुदारवादियों एवं उदारवादियों से निर्मित राष्ट्रीय सरकार का प्रधान-मन्त्री पद स्वीकार कर लिया।' लास्की ने इस दल-बदल की घोर निन्दा की थी। दल-बदल के कारण आस्ट्रेलिया में सन् 1916, 1929, 1931 तथा 1941 में संघीय सरकारों का पतन हुआ। न्यूजीलैण्ड के कॉण्टीनुअस मन्त्रिमण्डल के पतन का कारण दल-बदल ही था।

भारत में भी दल-बदल की घटनाएँ कोई ऐसी नयी बात नहीं हैं जो चतुर्थ आम चुनावों के बाद ही सामने आयी हों। 1947 के निर्वाचनों के पश्चात् संयुक्त प्रान्त के मुख्यमन्त्री गोविन्द वल्लभ पन्त ने मुस्लिम लीग के कुछ सदस्यों को कांग्रेस में शामिल होने का प्रलोभन दिया और दल-बदलियों में से हाफिज मुहम्मद इब्राहीम को मन्त्रिमण्डल में शामिल कर लिया। सन् 1950 में उत्तर प्रदेश के 23 विधायकों ने दल-बदल करके 'जन कांग्रेस' नामक एक नये दल की स्थापना की। अगस्त 1958 में उत्तर प्रदेश विधानसभा के 98 सदस्यों ने मुख्यमन्त्री डॉ. सम्पूर्णानन्द में अविश्वास व्यक्त किया, जिसके फलस्वरूप कुछ ही समय बाद मुख्यमन्त्री को त्यागपत्र देना पड़ा। सन् 1962 में मद्रास के राज्यपाल श्रीप्रकाश ने राजगोपालाचारी को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया। कांग्रेस के अल्पमत में होते हुए भी जैसे ही राजाजी को सरकार बनाने का अवसर दिया गया वैसे ही 16 विरोधी सदस्यों ने कांग्रेस दल में सम्मिलित होना स्वीकार कर लिया और इस प्रकार कांग्रेस को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो गया। रफी अहमद किदवाई कांग्रेस दल से किसान मजदूर पार्टी में गये और फिर कांग्रेस में वापस आ गये तो उन्हें केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में भी शामिल कर लिया गया। प्रजा समाजवादी दल के नेता श्रीप्रकाशम् को सन् 1953 में आन्ध्र प्रदेश के मुख्यमन्त्री पद का वचन देकर कांग्रेस में शामिल होने के लिए प्रोत्साहित किया गया। सन् 1960 में केरल में कांग्रेस दल को सबसे अधिक स्थान प्राप्त हुए और उसने आर. शंकर के नेतृत्व में वहाँ मन्त्रिमण्डल की स्थापना की। 2 सितम्बर, 1964 को 15 कांग्रेस सदस्यों ने कांग्रेस दल से सम्बन्ध-विच्छेद कर लिया और परिणामस्वरूप मन्त्रिमण्डल का पतन हो गया। सन् 1952 में कांग्रेस ने पेश्वा राज्य में कई अकाली विधायकों को प्रलोभन देकर और अपने दल में मिलाकर अपना मन्त्रिमण्डल बनाया। दल-बदल के ही कारण इस मन्त्रिमण्डल का पतन हो गया और अकाली दल के नेता ज्ञानसिंह राड़ेवाना ने दल-बदलियों की सहायता में मन्त्रिमण्डल बनाया। विधानसभा की बैठक बुलाये जाने की पूर्वसन्ध्या को विरोधी दल के सदस्यों ने दल बदला और उन्हें तुरन्त मन्त्रिमण्डल में शामिल कर लिया गया। 1957 में उड़ीसा में कांग्रेस दल ने चार निर्दलीय सदस्यों को प्रलोभन देकर अपनी ओर तोड़ लिया और मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया। 1952 में राजस्थान में कांग्रेसी सरकार के स्थायित्व का कारण दल-बदल ही था। कई निर्दलीय सदस्यों ने कांग्रेस के पक्ष में दल बदला और कांग्रेस के विधायकों की संख्या अधिक हो गयी। 1962 के चुनाव में भी कांग्रेस ने एक निर्दलीय सदस्य को अपनी तरफ मिलाकर सरकार बनायी। चतुर्थ आम चुनाव से पूर्व प्रजा समाजवादी पार्टी के नेता अशोक मेहता की योजना आयोग का उपाध्यक्ष बनाकर कांग्रेस में स्थान दिया। इस घटना से अनेक विधायक और संसद-सदस्य भी प्रजा समाजवादी दल को छोड़कर कांग्रेस में जा मिले। ऐसा माना जाता है कि चतुर्थ आम चुनाव से पूर्व दल-बदल की प्रक्रिया के द्वारा प्रजा समाजवादी दल ने ही अधिकतम विधायक खोये और उसके विधायक कांग्रेस दल में ही शामिल हुए। दल-बदल का ही परिणाम है कि प्रसोपा, जिसमें कांग्रेस का विकल्प बनने की क्षमता थी टूटता गया और देश में मुद्दह प्रतिपक्ष का निर्माण नहीं हो सका।

चतुर्थ आम चुनाव और दल-बदल

(FOURTH GENERAL ELECTION AND DEFECTIONS)

राजस्थान—सन् 1967 में होने वाले चौथे आम चुनाव के बाद दल-बदल की राजनीति में बाढ़-सी आ गयी। कई राज्यों में, कई-कई बार अनेक विधायकों ने दल बदला है। 1967 के

निर्वाचनों के बाद राजस्थान विधानसभा में कांग्रेस के सदस्यों की संख्या 89 थी जो बढ़ते-बढ़ते 110 हो गयी और संख्या-बृद्धि का कारण था अधिकाधिक विधायकों का सत्तारूढ़ दल के पक्ष में दल-बदल। जब मुख्यमंत्री-पद पर श्री सुखाडिया को शपथ दिला दी गयी तो बहुत से विधायकों को कांग्रेस में सम्मिलित होने का प्रलोभन दिया गया। कुछ ही दिनों में स्वतन्त्र दल के दो सदस्य कांग्रेस में आ मिले। फिर जनता पार्टी के एक सदस्य ने कांग्रेस की सदस्यता ग्रहण कर ली। उसके बाद तो स्वतन्त्र दल के मुख्य सचेतक और कोषाध्यक्ष भी कांग्रेस की बाँहों में पहुँच गये। जय मन्त्रिपरिषद् का विस्तार किया गया तो दल-बदलुओं को उपमंत्री, संसदीय सचिव आदि पदों पर नियुक्त करके पुरस्कृत किया गया। 1967 के निर्वाचनों के बाद स्वतन्त्र दल के 31 सदस्य कांग्रेस में सम्मिलित हुए। राजस्थान विधानसभा के भूतपूर्व अध्यक्ष श्री रामनिवास मिर्धा ने 17 जनवरी, 1969 को प्रांतीय कांग्रेस कमेटी की बैठक में मुख्यमंत्री श्री सुखाडिया पर आरोप लगाया कि वे दल-बदलुओं में घिरे हुए हैं। जिन अवसरवादियों ने कांग्रेसी उम्मीदवारों के विरुद्ध चुनाव लड़ा था तथा उन्हें पराजित किया था, उन्हें कांग्रेस दल की सदस्यता प्रदान की गयी। फिर भी सुखाडिया मन्त्रिमण्डल ने अपना पूरा कार्यकाल आसानी से पूरा किया जिससे यह कहना गलत साबित होता है कि दल-बदल की घटनाओं से प्रशासन में अस्थिरता आती है। वस्तुतः दल-बदल के कारण ही राजस्थान को स्थिर सरकार मिली। लेकिन इस सम्बन्ध में राजस्थान का उदाहरण अपवाद है, नियम नहीं।

हरियाणा—हरियाणा दल-बदल की प्रयोगशाला रहा है। दल-बदल की राजनीति के क्षेत्र में उसने कई नये कीर्तिमान स्थापित किये। 1967 ई. के आम चुनाव के फलस्वरूप विधानसभा में कांग्रेस को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ। कुल 81 स्थानों में से कांग्रेस को 48 स्थान मिले और श्री भगवतदयाल शर्मा के नेतृत्व में कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल का गठन हुआ। किन्तु एक ही सप्ताह के बाद अध्यक्ष के चुनाव में कांग्रेस सरकार पराजित हो गयी। सत्तारूढ़ दल का उम्मीदवार तीन मतों से हार गया और असन्तुष्ट कांग्रेसी विधायक कांग्रेस से अलग हो गये और उन्होंने नवीन हरियाणा दल बना दिया। फिर कांग्रेस ने नवीन हरियाणा दल के साथ मिलकर संयुक्त मोर्चा की सरकार बनायी जिसके मुख्यमंत्री राव वीरेन्द्रसिंह बनाये गये। इस तरह उन्हें दल बदलने का पुरस्कार दिया गया। उनके साथ दल-बदल करने वाले अनेक विधायक मन्त्रिमण्डल के सदस्य बना लिये गये किन्तु उनका मन्त्रिमण्डल अधिक दिन तक कायम न रहा। वह बर्खास्त कर दिया गया। विधानसभा के आठ महीने के जीवन में कांग्रेस दल के 31 विधायकों ने दल-बदल किया। एक विधायक ने पाँच बार, दो ने चार बार तथा तीन ने तीन बार अपना दल बदला। एक सदस्य श्री ग्यालाल ने पन्द्रह दिन में ही तीन बार दल-बदल करके हरियाणा की दल-बदल राजनीति में एक नया रिकार्ड कायम किया। एक बार तो उन्होंने केवल नौ घण्टों में ही अपना पेंतरा बदला। दल-बदल और प्रतिदल-बदल की घटनाएँ सामान्य हो गयी थी। नवम्बर 1967 में कांग्रेस और संयुक्त मोर्चा दोनों के प्रतिनिधि चौबीसों घण्टे इसी चक्कर में रहते थे कि विधायकों को जैसे भी हो अपनी ओर तोड़ लें। कभी कांग्रेस का विधायक संयुक्त मोर्चे में जा मिलता था तो कभी संयुक्त मोर्चे का विधायक कांग्रेस में। राज्यपाल के अनुसार हरियाणा में “दल-बदल तथा प्रतिदल-बदल का झूमा-झूमी खेल चल रहा था।” जो भी विधायक दल बदलता उसे मंत्री, उपमंत्री, संसदीय सचिव आदि कुछ तो बना ही दिया जाता। एक जाट नेता श्री रणधीरसिंह ने हरियाणा की स्थिति को सोचनीय बताते हुए कहा, “यह शर्म की बात है कि मुख्यमंत्री राव वीरेन्द्रसिंह विधायकों को खरीद रहे हैं और प्रत्येक विधायक को नकद दहेज के साथ-साथ मन्त्रि-पद का भी लालच दिया जा रहा है ताकि वे मुख्यमंत्री बने रह सकें।”

17 नवम्बर, 1967 को हरियाणा के राज्यपाल ने अपने प्रतिवेदन में संयुक्त मोर्चे तथा

कांग्रेस दोनों की दल-बदल की राजनीति की कठोर भर्त्सना की। राज्यपाल के अनुसार कांग्रेस दल ने उत्तरदायी प्रतिपक्ष की भूमिका का कभी यथोचित निर्वाह नहीं किया। उसने सरकार को चैन से नहीं बैठने दिया। प्रतिपक्ष ने जिन उपायों से विधायकों के दल-बदल कराये, वे भी न तो अधिक शोभनीय थे और न अधिक सामान्य। विधायक भी सत्ता का स्वाद ले चुके थे और यह देख चुके थे कि दल-बदल की धमकी देकर किस प्रकार वे अपनी मुंह-मांगी कीमत पा सकते थे। विधायक दिन-प्रतिदिन के प्रशासन में हस्तक्षेप करते थे। मन्त्रियों का बहुत-सा समय अधिकारियों के स्थानान्तरणों तथा पद-स्थापनाओं जैसे छोटे-मोटे कार्यों में व्यतीत हो जाता था। मन्त्रिमण्डल का सारा समय अपने अस्तित्व की रक्षा करने में व्यतीत हो जाता था। राज्य का सारा प्रशासन अस्त-व्यस्त हो गया। इस प्रकार हरियाणा राज्य को दल-बदल के बुरे परिणाम देखने पड़े। पन्द्रह मास की कम अवधि में दो बार चुनावों की मुसीबत और झंझट का सामना करना पड़ा। राज्य में अस्थिर शासन के परिणामस्वरूप विकासोन्मुख योजनाओं का क्रियान्वयन नहीं हो पाया। जनता दल-बदल की घटनाओं के प्रति उदासीन मालूम हुई क्योंकि जिन दल-बदलियों ने चुनाव लड़ा, उनमें से 32 प्रतिशत को सफलता हासिल हो गयी।

उत्तर प्रदेश—चौथे आम चुनावों में कांग्रेस को उत्तर प्रदेश में पूर्ण बहुमत न मिल सका और उसने अन्य दलों को छोड़कर आने वाले कुछ विधायकों के सहयोग से सरकार का निर्माण किया। लेकिन श्री चन्द्रभान गुप्त का यह मन्त्रिमण्डल केवल 18 दिन ही चल सका। जिस समय धन्यवाद प्रस्ताव के एक संशोधन प्रस्ताव पर मतदान होने वाला था, उसी समय अचानक श्री चरणसिंह ने सदन में घोषणा की कि उन्होंने तथा कांग्रेस के भीतर उनके अनुयायियों ने एक नये दल 'जन-कांग्रेस' का निर्माण कर लिया है तथा वे तत्काल कांग्रेस दल का साथ छोड़कर विरोधी दल में सम्मिलित हो रहे हैं। श्री चरणसिंह ने बताया कि उन्होंने कई दिनों के अन्तर्द्वन्द्व के पश्चात् ही दल बदलने का निश्चय किया है। श्री चरणसिंह के साथ उनके 17 साथी विधायक कांग्रेस से निकलकर विरोधी दल में जा मिले और कांग्रेस सरकार घराशायी हो गयी। श्री चरण सिंह संविद के नेता निर्वाचित हुए और राज्यपाल ने उन्हें नयी सरकार बनाने का आमन्त्रण दिया। किन्तु संयुक्त विधायक दल अभी शासन की वागडोर भी नहीं सँभालने पाया था कि उसमें दरारें पड़नी शुरू हो गयी। कांग्रेस और संविद में दल-बदल का सिलसिला शुरू हो गया। कभी कांग्रेस का कोई विधायक संविद में मिल जाता और कभी संविद का कोई विधायक कांग्रेस में। इसी समय संविद के विभिन्न अंगों में दरारे बढ़ने लगी और चरणसिंह ने त्यागपत्र दे दिया। संविद किसी सर्वसम्मत नेता को नहीं चुन सका और उत्तर प्रदेश में राष्ट्रपति का शासन लागू कर दिया गया। उसके बाद मध्यावधि चुनाव हुए और किसी एक दल को पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। लेकिन कांग्रेस ने कुछ निर्दलीय तथा स्वतन्त्र दल के सदस्यों के सहयोग से सरकार का निर्माण किया। फिर भी दल-बदल का पुराना खेल चलता रहा।

बिहार—मार्च 1967 से अगस्त 1969 तक बिहार राज्य में छ. मन्त्रिमण्डल बदले। इन सभी में मुख्यमन्त्री स्वयं दल-बदलू थे और तीन मन्त्रिमण्डलों में तो शत-प्रतिशत मन्त्री दल-बदलू ही थे। 1967-69 में लगभग सौ विधायकों ने दो बार दल बदले और कुछ ने तो चार बार। कुल मिलाकर दल-बदल की घटनाएँ 200 से अधिक रही। दल-बदल के कारण चतुर्थ आम चुनाव के बाद बिहार में दो बार राष्ट्रपति शासन लागू करना पड़ा। जो सरकार सबसे अधिक चली उसका कुछ जीवनकाल 9 माह और 25 दिन रहा। अगस्त 1969 के मध्य में स्थिति यह कि कांग्रेस और गैर-कांग्रेसी मोर्चा दोनों ही अपने-अपने बहुमत का दावा कर रहे थे।

पंजाब—चतुर्थ आम चुनाव के बाद सात गैर-कांग्रेसी दलों तथा निर्दलीय सदस्यों के संयुक्त मोर्चे ने पंजाब में सरकार का निर्माण किया। इसके बाद से कांग्रेस व विपक्ष संविद मन्त्रि-

मण्डल को गिराने और बनाये रखने के अनवरत संघर्ष में लगे रहे। नवम्बर सन् 1967 में श्री गिल के नेतृत्व में 17 विधायक संयुक्त मोर्चे से निकल गये और उन्होंने संयुक्त मोर्चे की सरकार को उलट दिया। इन दल-बदलियों ने कांग्रेस की सहायता से अपनी अल्पसंख्यक सरकार बनायी। गिल मन्त्रिमण्डल ने सभी सदस्य दल-बदलू थे और उसे प्रायः नित्य ही सकट का सामना करना पड़ता था। लगभग 9 महीने तक गिल सरकार की चलती रही और अगस्त 1968 में पंजाब में राष्ट्रपति शासन लागू हुआ तथा फरवरी 1969 में नये चुनाव हुए। चुनावों के बाद अकाली जनसंघ संयुक्त मोर्चे ने नये मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया। प्रारम्भ में संयुक्त मोर्चे की स्थिति बड़ी विपन्न थी, लेकिन धीरे-धीरे दल-बदल के हथियार के प्रयोग द्वारा मोर्चे ने अपनी स्थिति सुदृढ़ कर ली।

मध्य प्रदेश—मध्य प्रदेश में चौथे आम चुनावों के बाद कांग्रेस को पूर्ण बहुमत प्राप्त हो गया। 8 मार्च को श्री डी. पी. मिश्र ने नया कांग्रेस मन्त्रिमण्डल बनाया। किन्तु 19 जुलाई को श्री गोविन्द नारायण सिंह के नेतृत्व में 36 कांग्रेसियों ने दल त्याग दिया। शिक्षा मन्त्रालय की माँगों पर डी. पी. मिश्र की सरकार पराजित हो गयी। अगले दिन गोविन्द नारायण सिंह के नेतृत्व में संयुक्त मोर्चे की सरकार बनी और 19 दल-बदलू एकदम मन्त्री बन गये। अनेक उतार-चढ़ावों, दल-बदल और प्रतिदल-बदल के नाटक के बीच मार्च 1969 तक संयुक्त मोर्चा सरकार चलती रही। अन्त में गोविन्द नारायण सिंह अपने दल-बदलू साथियों के साथ पुनः कांग्रेस में मिल गये और मध्य प्रदेश में कांग्रेस की सरकार फिर से बन गयी।

पश्चिमी बंगाल—चतुर्थ आम चुनाव में पूर्व कांग्रेस के कुछ दल-बदलियों ने पश्चिमी बंगाल में बंगला कांग्रेस का निर्माण किया। इस बंगला कांग्रेस को चुनाव में 34 स्थान प्राप्त हुए और उसके नेता अजय मुखर्जी चौदह-दलीय संयुक्त मोर्चे की मिली-जुली सरकार में मुख्यमन्त्री चुने गये। संयुक्त मोर्चे में शीघ्र ही दरारें पड़ गयीं और मुख्यमन्त्री ने संयुक्त मोर्चे को भग्न करने का निर्णय लिया। परन्तु इससे पूर्व ही संयुक्त मोर्चा सरकार के मन्त्री श्री पी. सी. घोष विधानसभा के 17 अन्य सदस्यों को साथ लेकर संयुक्त मोर्चे से अलग हो गये। राज्यपाल ने मोर्चा मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ कर दिया। श्री पी. सी. घोष ने कांग्रेस की सहायता से दल-बदलियों का एक अल्पसंख्यक मन्त्रिमण्डल बनाया। अध्यक्ष ने एक अजीब सी व्यवस्था द्वारा सदन को स्थगित कर दिया, जिससे नये मन्त्रिमण्डल के बहुमत की जाँच नहीं हो सकी। इस बीच दल-बदल और प्रतिदल-बदल की अनेक घटनाएँ घटीं और राष्ट्रपति शासन लागू करना पड़ा।

बिहार, कर्नाटक एवं गुजरात—सन् 1971 में बिहार में दल-बदल की निरन्तर प्रक्रिया को न रोक पाने के कारण कर्पूरी ठाकुर ने विवश होकर अपने संयुक्त विधायक दल के मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दिया। अपनी सरकार की स्थिति को सुदृढ़ बनाने के लिए उन्होंने कई बार मन्त्रिमण्डल का विस्तार किया, उसमें 52 मन्त्री हो गये जितने पहले कभी नहीं थे। अन्त में जब पाँच मन्त्रियों ने त्यागपत्र दे दिया और साथ ही अनेक विधायक भी टूट गये तो त्यागपत्र देने के सिवाय मुख्यमन्त्री कर्पूरी ठाकुर के सामने कोई विकल्प नहीं रह गया। 1971 में ही कर्नाटक में संगठन कांग्रेस के मुख्यमन्त्री श्री वीरेन्द्र पाटिल को अपने 34 महीने पुराने मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र देने के लिए विवश होना पड़ा। उनके पक्ष के बीस विधायक अपना दल छोड़कर कांग्रेस के साथ जा मिले। इसी तरह गुजरात में संगठन कांग्रेस के हितेन्द्र देसाई मन्त्रिमण्डल को बहुमत से वंचित हो जाने पर त्यागपत्र दे देना पड़ा क्योंकि मन्त्रिमण्डल के समर्थक 17 विधायकों ने दल-बदल कर दिया। दल-बदल के ही कारण 13 जून, 1971 को पंजाब में प्रकाशसिंह वादल मन्त्रिमण्डल का पतन हो गया।

पाँचवें, छठे और सातवें आम चुनावों के बाद राजनीतिक दल-बदल (POLITICAL DEFECTIONS AFTER THE FIFTH, SIXTH AND SEVENTH GENERAL ELECTIONS)

मार्च 1971 में पाँचवी लोकसभा के चुनावों में और मार्च 1972 में राज्य विधान-सभाओं के चुनावों में कांग्रेस की विजय ने यह आशा लगायी थी कि दल-बदल की बुराई समाप्त कर दी जायेगी और राज्य में स्थिर सरकारें बनेंगी। किन्तु ऐसा नहीं हुआ। फरवरी 1973 के तीसरे सप्ताह में 15 बिहार के विधायक दल बदल कर कांग्रेस में शामिल हो गये। 9 जुलाई, 1974 को मणिपुर के छोटे-से राज्य में दल-बदल के ही परिणामस्वरूप अलीमुद्दीन मन्त्रिमण्डल का पतन हो गया। दल-बदल के ही कारण फरवरी 1976 में गुजरात के जनता मोर्चे मन्त्रिमण्डल का पतन हो गया।

मार्च 1977 के लोकसभा चुनावों के बाद राज्यसभा के कतिपय कांग्रेसी सदस्य जनता पार्टी में शामिल हो गये। यहाँ तक कि अप्रैल 1977 में जनता पार्टी के महासचिव सुरेन्द्र मोहन ने घोषणा की कि उनके दल के दरवाजे अन्य दलों के विधायकों और संसद सदस्यों के लिए खुले हैं। जुलाई 1979 में जनता पार्टी में भारी दल-बदल हुआ और मोरारजी देसाई की सरकार को विवश होकर त्यागपत्र देना पड़ा। अन्य दलों के सहयोग से चरणसिंह ने एक मिली-जुली सरकार का गठन किया। यह सरकार संसद का विश्वास अर्जित नहीं कर सकी और एक काम-चलाऊ सरकार के रूप में जनवरी 1980 के चुनावों तक कार्य करती रही। सातवी लोकसभा के निर्वाचनों (जनवरी 1980) के बाद जनता पार्टी और लोकदल के विधायक एक के बाद एक कांग्रेस (आई) में शामिल होने लगे। हरियाणा, हिमाचल प्रदेश और कर्नाटक में भारी दल-बदल के कारण जनता पार्टी और कांग्रेस (अस) सरकारें अपना लेविल बदलकर कांग्रेस (आई) सरकारें बन गयीं। राजस्थान में तीस वर्षों तक विपक्ष की राजनीति का नेतृत्व करने वाले महारावल लक्ष्मणसिंह भी कांग्रेस (आई) में जा मिले, जो सर्वथा अप्रत्याशित था।

दल-बदल के कारण ही केरल की कल्याणकरन सरकार का मार्च 1982 में पतन हुआ। मई 1982 के चुनावों के बाद हरियाणा और हिमाचल प्रदेश में सरकारों के गठन में दल-बदल की महत्वपूर्ण भूमिका रही है। कर्नाटक में दल-बदल के कारण जनता पार्टी का संख्या बल बढ़ता गया किन्तु दूसरी तरफ कर्नाटक की हेगड़े सरकार को गिराने के लिए (1981) इन्दिरा कांग्रेस ने क्या और कैसे प्रपच रचे तथा विधायकों की खरीद का व्यापार किया इसका भण्डाफोड कर्नाटक विधानसभा में जनता पार्टी के सहयोगी सदस्य सी. वी. गोडा ने किया। उन्हें दल-बदल के लिए दो लाख रुपये की अग्रिम राशि दी और भावी मुख्यमन्त्री बनाने का लालच दिया। मोयली टेप रिकार्ड से यह स्पष्ट होता है कि हेगड़े सरकार को गिराने के लिए दल-बदल का सुनियोजित षड्यन्त्र रचा गया था।¹

दल-बदल की राजनीति का विश्लेषण (POLITICS OF DEFECTION ANALYSIS)

भारत में दल-बदल की राजनीति का विश्लेषण करते हुए कई तथ्य उभरते हैं—प्रथम, केन्द्र की अपेक्षा राज्यों में दल-बदल की घटनाएँ अधिक हुई हैं। द्वितीय, 1947 से 1967 की अवधि में दल-बदल कांग्रेस के पक्ष में था, 1967 से 1972 तक दल-बदल से विरोधी पक्षों को अधिक लाभ हुआ और 1971 के बाद दल-बदल से कांग्रेस को ही अधिक लाभ पहुँचा। 1977 के लोकसभा चुनावों के बाद पूरे वर्ष भर जनता पार्टी के पक्ष में दल-बदल होता रहा और जनवरी 1980 के लोकसभा चुनावों के बाद तीव्र गति से कांग्रेस (आई) के पक्ष में दल-बदल

¹ राजस्थान पत्रिका (उदयपुर), 16 नवम्बर 1983, पृ. 4।

हुआ। तृतीय, चतुर्थ आम चुनाव के बाद दल-बदल विशाल पैमाने पर हुआ है। चतुर्थ, जहाँ कहीं गैंगुक्त सरकारें, सविद या मोर्चा सरकारें बनी हैं, वहाँ उनके निर्माण और अन्त का मुख्य कारण दल-बदल ही रहा है। पंचम, चूँकि, हमारे यहाँ राजनीतिक आचरण व्यवहार के कोई निश्चित मानदण्ड नहीं हैं और सत्ता व पद की महत्वाकांक्षा मुख्य प्रेरक शक्ति है अतः दल-बदल प्रचलित राजनीति का अविभाज्य अंग बन गया। दल-बदल की निन्दा और भर्त्सना करने में सभी दल मुखर हैं पर इससे लाभान्वित होने में किसी को भी कोई हिचक या ऐतराज नहीं होता। षष्ठ, कानून द्वारा दल-बदल पर रोक का समर्थन सभी करते हैं पर इसके अनुकूल आचरण करने की क्षमता या आस्था कोई नहीं दिखाता। अन्त में, विदेश में दल-बदल सैद्धान्तिक आधार पर हुआ है जबकि भारत में दल-बदल सैद्धान्तिक आधार पर न होकर स्वार्थ-सिद्धि हेतु ही हुआ है। एक राज्य में तो मुख्यमन्त्री से लेकर पूरा मन्त्रिमण्डल ही दल-बदलियों से भर गया तो दूसरे राज्यों में सदैव ही दल-बदलू नेताओं को मुख्यमन्त्री पद पर आरुढ़ किया गया।

दल-बदल के कारण

(CAUSES OF DEFECTION)

प्रो. रजनी कोठारी के अनुसार दल-बदल में दो बातों का मुख्य हाथ रहा है—चुनाव के पहले टिकट का वेंटवारा और चुनाव के बाद मन्त्रिमण्डल का गठन। ये कोई नये कारण न थे। नयी बात सिर्फ यह थी कि 1967 में और बाद में जितनी आसानी से लोग कांग्रेस छोड़ देते थे, उतनी पहले कभी नहीं देखी गयी थी। कांग्रेस में उनको बाँधकर रखने की शक्ति बहुत कम हो गयी थी।¹ वस्तुतः दल-बदल की इन देशव्यापी घटनाओं के मुख्य कारण इस प्रकार हैं

(1) प्रभावशाली दलीय नेतृत्व का अभाव—स्वाधीनता संग्राम के प्रभावशाली व्यक्तित्व वाले नेता सक्रिय राजनीतिक के क्षेत्र से लगभग विदा हो चुके थे और किसी भी राजनीतिक दल में ऐसा शिखर व्यक्तित्व नहीं रहा था जो उसके सदस्यों को बाँधकर रख सके। कांग्रेसी और गैर-कांग्रेसी नेता एक ही स्तर के थे, अतः राष्ट्रीय व्यक्तित्व के अभाव में दलीय सदस्यों पर नियन्त्रण कम हो गया।

(2) प्रत्येक विधायक की निर्णायक स्थिति—चतुर्थ आम चुनाव के बाद कांग्रेस दल और कुल मिलाकर विरोधी दल के सदस्यों की मर्यादा लगभग सन्तुलित होने के कारण प्रत्येक विधायक की स्थिति इतनी महत्त्वपूर्ण हो गयी कि वह अपने को मन्त्रिमण्डल की 'कुंजी' समझने लगा। उदाहरणार्थ, अगस्त 1969 में मध्यावधि चुनावों के बाद उत्तर-प्रदेश विधानसभा में स्थिति यह थी कि चार सदस्यों के कांग्रेस छोड़कर विपक्ष में जा मिलने से श्री चन्द्रभान गुप्त की कांग्रेस सरकार धराशायी हो सकती थी। चतुर्थ चुनावों के बाद राजस्थान विधानसभा में कांग्रेस और विरोधी दलों को लगभग बराबर स्थान प्राप्त थे। ऐसी सन्तुलित स्थिति से निश्चय ही विधायकों का महत्त्व बढ़ गया और दल-बदल द्वारा वे अपनी महत्वाकांक्षा की पूर्ति में लग गये।

(3) गैर-कांग्रेसी दलों की स्थिति में सुधार—चतुर्थ आम चुनाव में विरोधी दलों को आशातीत सफलता मिली और भारतीय सघ के लगभग आधे राज्यों में उनकी स्थिति इतनी सुदृढ़ हो गयी कि वे सब मिलकर मन्त्रिमण्डल का निर्माण कर सकते थे। इससे असन्तुष्ट और उपेक्षित कांग्रेसी विधायकों के मन में नयी आशाएँ और आकांक्षाएँ जागने लगीं। असन्तुष्ट विधायकों को लगा कि यदि मन्त्रि-पद और वांछित लाभ उन्हें कांग्रेस से प्राप्त नहीं हो सकते तो वे दल-बदलकर विरोधी दलों से ये लाभ आसानी से प्राप्त कर सकते हैं।

(4) कांग्रेस की दल-बदल नीति में परिवर्तन—कांग्रेस के ससदीय बोर्ड ने दल-बदलियों को

¹ कोठारी रजनी . भारत में राजनीति, पृ. 227।

कांग्रेस में शामिल करने के प्रश्न पर अपनी नीतियों में औपचारिक परिवर्तन किया। ससदीय बोर्ड ने यह निर्णय किया कि गैर-कांग्रेसी विधायकों को कांग्रेस में शामिल किये जाने के बारे में सभी प्रतिवन्ध हटा दिये जायें और इस मामले को दल के राज्य एकाकी के विवेकाधिकार पर छोड़ दिया जाये। इस नीति के फलस्वरूप बहुत से दल-वदल विधायकों को कांग्रेस में शामिल कर लिया गया। कांग्रेस कार्य समिति ने हैदराबाद अधिवेशन में राज्यों के कांग्रेसी विधायकों को अन्य दल-वदल विधायकों के साथ मिल-जुलकर संयुक्त सरकारें बनाने के लिए अधिकृत किया।

(5) पदलोपता — सत्ता-प्रभुता का मोह और पद-लोपता ने देश के राजनीतिक वातावरण को इतना खराब और दूषित बना दिया कि विधायकों की दृष्टि में सिद्धान्त, आदर्श और नैतिकता का मूल्य-महत्त्व कम हो गया। विधायकों में अवसरवादिता की भावना अधिक हो गयी। अतः जब वे यह देखते हैं कि दल-वदल करने से उनकी स्थिति अच्छी बन सकती है, उनका प्रभाव बढ़ सकता है, उनकी आय में वृद्धि हो सकती है, वे विधायक से मन्त्री, उपमन्त्री या राज्यमन्त्री बन सकते हैं, तो उनका मन डावाँडोल हो जाता है। वे विचलित हो जाते हैं और अपना दल छोड़कर दूसरे दल में शामिल होने के लिए तैयार हो जाते हैं। नीचे दी गयी तालिका से स्पष्ट हो जाता है कि कितने दल-वदलों को मन्त्री-पद से सुशोभित किया गया।

तालिका

मन्त्रिपद पाने वाले दल-वदलों के विस्मयकारी आँकड़े¹

क्रम संख्या	राज्य का नाम	दल में दल-वदलों की संख्या	मन्त्रियों की कुल संख्या	दल-वदल मन्त्री संख्या और प्रतिशत	मुख्यमन्त्री दल, वदल है या नहीं
1.	राजस्थान :				
	सुखाडिया मन्त्रिमण्डल	18	35	5(14%)	नहीं
2.	हरियाणा :				
	राव वीरेन्द्रसिंह का मोर्चा मन्त्रिमण्डल	29	23	22(95%)	हाँ
3.	पंजाब :				
	(क) गुलामसिंह का सं. मो. मन्त्रिमण्डल	7	17	6(35%)	नहीं
	(ख) कांग्रेस समर्थित मन्त्रिमण्डल	18	16	16(100%)	हाँ
4.	बिहार :				
	(क) एम. पी. सिन्हा का सं. मो. मन्त्रिमण्डल	12	34	5(17%)	नहीं
	(ख) कांग्रेस समर्थित मंडल मन्त्रिमंडल	38	38	38(100%)	हाँ
	(ग) भोला पासवान का सं. मो. मन्त्रिमण्डल	51	13	7(53%)	हाँ
5.	मध्य प्रदेश :				
	गोविन्द नारायण सिंह मन्त्रिमण्डल	36	34	21(62%)	हाँ
6.	उत्तर प्रदेश :				
	चरणसिंह का सं. मो. मन्त्रिमण्डल	17	28	7(25%)	हाँ
7.	पश्चिमी बंगाल :				
	कांग्रेस समर्थित घोष मन्त्रिमण्डल	17	11	11(100%)	हाँ

¹ वही, पृ. 46—चतुर्थ आम चुनाव के पश्चात् के पहले वर्ष की दल-वदल की राजनीति में कम-से-कम 115 दल-वदलों को गैर-कांग्रेसी सरकारों, समर्थित सरकारों और कांग्रेसी सरकारों में मन्त्रिपद दिये गये।

(6) व्यक्तिगत संघर्ष—अनेक बार विधायक और दल के नेताओं के बीच व्यक्तिगत संघर्ष और स्वभावों के न मिलने के कारण भी कई विधायक दल छोड़ने के लिए बाध्य हो जाते हैं।

(7) वरिष्ठ सदस्य की उपेक्षा—ऊँई बार पार्टी में टिकटों का बँटवारा न्यायोचित नहीं होता। लगभग सभी प्रमुख दलों में दादागिरी की स्थिति है और जब दल के किन्हीं वरिष्ठ सदस्यों के दल के सर्वोच्च नेताओं के साथ अच्छे सम्बन्ध नहीं होते, तब टिकटों के बँटवारे और अन्य अवसरों पर उन्हें निरन्तर उपेक्षा सहन करनी होती है और यह स्थिति उन्हें दल-बदल के लिए प्रेरित करती है।

(8) धन का प्रलोभन—अब तो पद का ही नहीं, धन का प्रलोभन दिया जाता है। जैसे चुनावों में वोट खरीदने की कोशिश की जाती है वैसे ही दल-बदल करने के लिए विधायकों को धनराशि दी जाने लगी है। केन्द्रीय गृहमन्त्री ने लोकसभा में एक बार बताया था कि दल-बदलू का भाव हरियाणा में बीस हजार रुपये में चालीस हजार रुपये तक आँका जा रहा है। कुछ अन्य सदस्यों के विचार में यह राशि बीस हजार रुपये से एक लाख रुपये तक थी। हरियाणा के राज्यपाल ने राष्ट्रपति को भेजी गयी अपनी रिपोर्ट में कहा था, “दोनों पक्षों की ओर से यह आरोप लगाये जा रहे हैं कि दल-बदल कराने के लिए रुपया पानी की तरह बहाया जा रहा है।”

(9) जनता की उदासीनता—भारतीय मतदाता दल-बदल की घटना से उदासीन ही रहा। दल-बदल से न तो साधारण मतदाता को कोई धक्का लगा और न ही कोई चोट ही पहुँची। ऐसे कितने उदाहरण सामने आये जब दल-बदल करने वाले विधायकों का सार्वजनिक रूप से स्वागत किया गया, फूल मालाएँ पहनायी गयी और उनका जुलूस निकाला गया। हरियाणा में तो जनता ने लगभग बत्तीस प्रतिशत दल-बदलुओं को विधानसभा चुनावों में पुनः निर्वाचित कर दिया।

(10) विचारात्मक ध्रुवीकरण का अभाव—भारत में विभिन्न राजनीतिक दलों में विचारात्मक ध्रुवीकरण का अभाव रहा है। कोई भी विधायक किसी भी दल में मिल जाये तो उसके सिद्धान्तों और विचारों पर कोई खास असर नहीं पड़ता। डॉ. सुभाष काश्यप लिखते हैं कि “जिस आसानी से वे एक दल का परित्याग कर दूसरे दल में सम्मिलित होते हैं उसमें एक बात तो विल्कुल स्पष्ट हो जाती है कि वे किसी राजनीतिक सिद्धान्त अथवा किसी दल की राजनीतिक विचारधारा को अधिक महत्त्व नहीं देते—इसके साथ-साथ चूँकि विभिन्न दलों में कोई वास्तविक विचारात्मक ध्रुवीकरण नहीं है और उनके मतभेदों का स्वरूप घुँघला है, अतः जब कोई व्यक्ति एक दल से सम्बन्ध-विच्छेद कर किसी अन्य दल में शामिल होता है तो उसमें विचारधारा के परिवर्तन का कोई प्रश्न नहीं उठता।”¹

दल-बदल और उसके राजनीतिक परिणाम (RESULTS OF DEFECTIONS)

दल-बदल के भयंकर राजनीतिक परिणाम हुए और कुछ लोगों ने तो यहाँ तक कहा कि इससे भारतीय लोकतन्त्र का भविष्य ही अधर में लटक गया है और राज्यों में संसदात्मक शासन प्रणाली असफल हो चुकी है। दल-बदल से परेशान होकर अनेक राजनीतिशास्त्री संसदात्मक पद्धति का विकल्प ढूँढ़ने में लग गये। दल-बदल के कुछ महत्वपूर्ण परिणाम इस प्रकार हैं।

(1) दल-बदल से शासन में अस्थिरता—दल-बदल में शासन में अस्थिरता पैदा हुई और हो रही है। जहाँ देश में सुदृढ़ शासन की आवश्यकता है ताकि विकास योजनाओं को तत्परता के साथ लागू किया जा सके तथा समाज व प्रशासन के सुधार की ओर ध्यान दिया जा सके वहाँ दल-बदल के कारण उत्पन्न होने वाली अस्थिरता और अनिश्चितता अवश्य ही चिन्तनीय कही

¹ काश्यप, सुभाष : दल-बदल और राज्यों की राजनीति, 1970, पृ. 44।

जायेगी। फरवरी 1967 के बाद अनेक राज्य सरकारों का तख्ता पतटा। अनेक विधायकों ने एक बार ही नहीं, बारम्बार अपने दल बदलकर, एक के बाद एक सरकार के पतन में तथा उनके स्थान पर नयी सरकारों की स्थापना में अपना सक्रिय योगदान दिया।

(2) **दुर्बल संयुक्त दलीय सरकारों का निर्माण**—दल-वदल के फलस्वरूप विभिन्न राज्यों में संयुक्त दलीय, संयुक्त मोर्चा अथवा संविद सरकारों का निर्माण हुआ। संविद सरकारों के घटकों में नीति सम्बन्धी एकता नहीं थी, जिससे संविद में बार-बार मतभेद होते थे और उसका अस्तित्व खतरे में पड़ जाता था। संविद के विभिन्न घटकों में कोई तालमेल नहीं था और मन्त्रिमण्डल में भी एकता का अभाव ही था। प्रो. रजनी कोठारी के अनुसार, “इसके अलावा 1967 के बाद गैर-कांग्रेसी दलों में गठजोड़ होते रहे हैं। अनेक बार ये गठजोड़ विल्कुल विरोधी और विपरीत दलों में भी हुए हैं। ये गठजोड़ भ्रान्तियों के कुनवे जैसे हैं। फलस्वरूप ये गैर-कांग्रेसी संयुक्त सरकारें ज्यादा दिन न चल सकी और एक के बाद एक गिरती चली गयी।”¹

(3) **मुख्यमन्त्री की संस्था का ह्रास**—संविद सरकारों के दौर में आपसी सौदेबाजी के परिणामस्वरूप बने कठपुतली मुख्यमन्त्री जैसे चरणसिंह, गोविन्दनारायण सिंह, टी. एन. सिंह, अजय मुखर्जी इत्यादि ने मुख्यमन्त्री की संवैधानिक संस्था का ह्रास ही किया। ये मुख्यमन्त्री एक-दम अशक्त ही बन गये थे। दल-वदल के कारण बनी मिली-जुली सरकारें अधिक टिकाऊ नहीं थी और मुख्यमन्त्री का अधिकांश समय अपने अस्तित्व की सुरक्षा में ही व्यतीत हो जाता था। कोई भी विधायक मुख्यमन्त्री को झुका सकता था। विधायक मुख्यमन्त्री से नहीं डरते थे अपितु मुख्यमन्त्री विधायकों से डरने लग गये थे।

(4) **प्रधानमन्त्री की संस्था का ह्रास**—केन्द्र में जब दल-वदल चरणसिंह प्रधानमन्त्री बने तो सर्वत्र यह चर्चा होने लगी कि राजनीतिज्ञ अपनी महत्वाकांक्षा की पूर्ति के लिए राष्ट्र और दल को भी दाँव पर लगा सकते हैं। देश की जनता में उनकी वह गरिमा और सम्मान नहीं रहा जो नेहरू और श्रीमती गाँधी का था। प्रधानमन्त्री पद की गरिमा का ह्रास होने लगा और प्रशासन ढीला हो गया।

(5) **नौकरशाही के प्रभाव में वृद्धि**—दल-वदल के कारण राज्यों में शीघ्र निर्णय नहीं लिये जा सके और अनिश्चितता एवं प्रशासनिक रिक्रिता का वातावरण फैला। दल-वदल मुख्यमन्त्रियों के काल में नौकरशाही के प्रभाव तथा दबाव में भी अप्रतिम रूप से वृद्धि हुई है।²

(6) **मन्त्रिमण्डलों का आवश्यक विस्तार**—दल-वदल का यह भी प्रभाव हुआ कि राज्यों में मुख्यमन्त्रियों को बड़े-बड़े मन्त्रिमण्डलों का निर्माण करना पड़ा। जहाँ उन्हें दल-वदलियों को पुरस्कृत करना पड़ता था वही अपने दल के सदस्यों को अंकुश में रखने के लिए मन्त्रिपद का उप-हार देना पड़ता था। उदाहरणार्थ, हरियाणा के राव वीरेन्द्रसिंह मन्त्रिमण्डल में 23 मन्त्री तक हो गये थे और इस प्रकार संयुक्त मोर्चे के 70 प्रतिशत विधायक मन्त्रिपरिषद् के सदस्य थे। आलोचकों का कहना था कि हरियाणा जैसे छोटे से राज्य के लिए यह मन्त्रिपरिषद् बहुत बड़ा था, किन्तु राव वीरेन्द्रसिंह का तर्क था कि यदि कांग्रेस अपना दल-वदल का खेल छोड़ दे तो वे अपनी मन्त्रिपरिषद् में मन्त्रियों की संख्या कम करने को तैयार हैं।

(7) **अल्पमत सरकारों का निर्माण**—दल-वदल के कारण पंजाब, पश्चिमी बंगाल आदि राज्यों में अल्पमत सरकारों का निर्माण हुआ। अल्पमत सरकारों में दल-वदल विधायक ही मन्त्री पदों को सुशोभित करने लगे। इन अल्पमत सरकारों को विधानसभा में दूसरे दलों के समर्थन पर

¹ कोठारी, रजनी **भारत में राजनीति**, पृ. 128।

² भाम्बरी, सी. पी. **ब्यूरोक्रेसी एण्ड पॉलिटिक्स इन इण्डिया**, 1971, पृ. 54।

निर्भर रहना पड़ता था, अतः ये सरकारें एकदम कठपुतली सरकारें सिद्ध हुईं। उदाहरणार्थ, पंजाब की गिल सरकार और पश्चिमी बंगाल की घोष सरकार अधिक दिनों तक नहीं चल सकी।

(8) राजनीतिक दलों का विघटन—दल-वदल के कारण राजनीतिक दलों के विखराव और विघटन की प्रक्रिया का सूत्रपात हुआ। सभी दलों में फूट की प्रवृत्ति दिखायी देने लगी। छोटे-छोटे दलों और गुटों का निर्माण हुआ और सभी दलों की स्थिति कच्चे कगार पर खड़े पेड़ की-सी हो गयी।

(9) राजनीतिक एकाधिकार को चुनौती—दल-वदल ने कांग्रेस दल के दीर्घकाल से चले आ रहे राजनीतिक एकाधिकार का सम्मोहन भंग कर दिया। कांग्रेस के असन्तुष्ट लोग दूसरे दलों में शामिल होकर, उनके जरिए सत्तारूढ़ गुट से संघर्ष करने लगे। कांग्रेसी नेताओं की स्थिति कमजोर हुई और उनके लिए कांग्रेस-संगठन में एकता और अनुशासन बनाये रखना कठिन हो गया, फलस्वरूप कांग्रेस त्यागने वालों की संख्या बढ़ी।

(10) सिद्धान्तहीन तथा नैतिकताशून्य राजनीति का सूत्रपात—दल-वदल की घटनाओं से देश में सिद्धान्तहीन, अवसरवादी राजनीति का सूत्रपात हुआ। जनता के जिम्मेदार प्रतिनिधियों तथा विधायकों को अवसरवादी तथा पदलोलुप बनने की छूट से अनैतिकता का बोलवाला बढ़ा है। इससे विदेशों में भारत की प्रतिष्ठा घटी और लोकतन्त्र की बुनियाद कमजोर हुई। पदलोलुप और अवसरवादी विधायकों से जनकल्याण की आशा करना ही व्यर्थ है।

दल-वदल रोकने के उपाय

(MEASURES TO CONTROL THE DEFECTIONS)

चतुर्थ आम चुनावों के बाद दल-वदल चिन्ता का विषय बन गया और दल-वदल को रोकने के लिए गम्भीरता से विचारमन्थन प्रारम्भ हुआ। तात्कालिक केन्द्रीय गृहमन्त्री वाई. बी. चव्वाण की अध्यक्षता में भारत सरकार ने एक समिति नियुक्त की। इस समिति ने 18 फरवरी, 1969 को संसद के सामने दल-वदल को रोकने हेतु एक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। समिति की प्रमुख सिफारिशें इस प्रकार हैं :

(1) सभी राजनीतिक दल एक ऐसी व्यवहार-संहिता अथवा परिपाटी समुच्चय को स्वीकार करें जिसमें लोकतान्त्रिक संस्थाओं के मूल औचित्य और शालीनताओं का समावेश किया गया है। ऐसी व्यवहार-संहिता का पालन कराने के लिए समित अथवा मण्डल का गठन किया जाय, जिसमें विभिन्न राजनीतिक दलों के नेता और विधिक पृष्ठभूमि वाले लोग हों।

(2) प्रतिनिधि को उस राजनीतिक दल से सम्बद्ध समझा जाना चाहिए जिसके तत्त्वावधान में उसने निर्वाचन जीता हो।

(3) ऐसे किसी भी व्यक्ति को जो निचले सदन का सदस्य न हो, प्रधानमन्त्री अथवा मुख्य-मन्त्री नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए।

(4) दल-वदल करने वाले विधायक को, एक वर्ष के लिए अथवा जब तक वह अपने स्थान से पद त्यागकर पुनः निर्वाचित नहीं हो जाता, मन्त्रि-पद, अध्यक्ष-पद, उपाध्यक्ष पद अथवा किसी अन्य ऐसे पदों पर नियुक्त नहीं किया जाना चाहिए जिस पद के वेतन और भत्ते उन वेतन और भत्तों के अलावा जिसका दल-वदलू विधायक, विधायक के नाते हकदार है—भारत की अथवा राज्य की संचित निधि से अदा किये जाते हैं।

(5) अगर कोई राजनीतिक दल दल-वदल करने वाले विधायक को स्वीकार करता है तो उस दल को दी गयी मान्यता और उस दल के लिए सुरक्षित किया गया चुनाव-चिन्ह कम-से-कम दो वर्गों के लिए वापस ले लिया जाना चाहिए।

(6) मन्त्रिमण्डल सीमित आकार के होने चाहिए। मन्त्रिपरिषद् का आकार एकसदनी विधानमण्डलों की स्थिति में विधानसभा के सदस्यों की कुल संख्या का दस प्रतिशत और द्विसदनी विधानमण्डलों की स्थिति में निचले सदन के सदस्यों की कुल संख्या का ग्यारह प्रतिशत होना चाहिए।

(7) अगर कोई विधायक उस दल की सदस्यता छोड़ता है अथवा उसके प्रति निष्ठा का परित्याग करता है, जिसके निर्वाचन चिह्न पर वह चुना गया था तो वह संसद या राज्य-विधान-सभा का सदस्य रहने के अयोग्य होगा। अगर वह चाहे तो फिर चुनाव के लिए खड़ा हो सकता है।

'चूल्हाण समिति' के समक्ष रखे गये अन्य प्रस्तावों पर सदस्यों में तीव्र मतभेद रहा। फिर भी 16 मई, 1973 को गृहमन्त्री उमाशंकर दीक्षित ने दल-बदल को रोकने के लिए लोकसभा में एक विधेयक प्रस्तुत किया, जिसे यत्तीसवाँ संवैधानिक संशोधन विधेयक कहा जाता है। यह विधेयक पारित नहीं हो सका। इस विधेयक के मुख्य प्रावधान इस प्रकार हैं—प्रथम, संसद् या विधान-सभाओं के जो सदस्य स्वेच्छा से अपना दल छोड़ना चाहते हैं, उन्हें विधायिका की सदस्यता से भी पृथक् समझा जायेगा। द्वितीय, यदि कोई सदस्य संसद या विधानमण्डल में अपने दल या दल द्वारा अधिकृत व्यक्ति के निर्देशों के विरुद्ध मतदान करता है तो उसे विधायिका की सदस्यता से पृथक् होना पड़ेगा। विधायिका में अपने दल के विरुद्ध मतदान करने के लिए सदस्य को पूर्वानुमति प्राप्त करनी होगी। तृतीय, यदि कोई राजनीतिक दल विभाजित हो रहा हो तो दल-बदल संसद या विधानसभा की सदस्यता को जोखिम में नहीं डालेगा। चतुर्थ, सम्बद्ध राजनीतिक दल या उसकी ओर से अधिकृत व्यक्ति ही राष्ट्रपति अथवा राज्यपाल के सम्मुख दल-बदल का मामला उठा सकेंगे।

डॉ. रामसुभगसिंह के अनुसार दल-बदल को रोकने का एकमात्र उपाय वस यही है कि सभी राजनीतिक दलों को ऐसी आचार-संहिता स्वीकार कर लेनी चाहिए कि वे दल-बदलियों को स्वीकार नहीं करेंगे। अटलबिहारी वाजपेयी के अनुसार दल बदलने वाले विधायकों को विधायिका की सदस्यता त्याग देनी चाहिए और नया चुनाव लड़ना चाहिए। मुरेन्द्रनाथ द्विवेदी के अनुसार जनता को यह अधिकार होना चाहिए कि वह दल-बदलू विधायक का प्रत्यावर्तन कर सके।

जनता पार्टी सरकार के प्रयत्न

मार्च 1977 में सत्तारूढ़ होने के बाद जनता पार्टी के अनेक सदस्यों ने दल-बदल रोक विधेयक लाने पर बल दिया। 1978 के मध्य सरकार द्वारा दल-बदल विधेयक पेश किया गया जिसमें यह व्यवस्था की गयी कि यदि कोई सदस्य पार्टी के निर्देश के प्रतिकूल मतदान करने पर पार्टी से निकाला जायेगा तो वह सदन की सदस्यता से वंचित होगा। दल-बदल को रोकने के लिए कुछ और भी व्यवस्थाएँ विधेयक में की गयी। लेकिन विधेयक का जनता पार्टी के ही कुछ सांसदों ने इतना विरोध किया कि आखिर विधेयक वापस ले लिया गया। इन विधेयकों में कुछ ऐसी बातें थी, जिनसे वैचारिक मतभेद व्यक्त करने और अन्तरात्मा की स्वीकृति के अनुसार व्यवहार करने पर भी रोक लग जाती।

जम्मू-कश्मीर दल-बदल रोक सम्बन्धी विधेयक—26 सितम्बर, 1969 को दल-बदल विरोधी विधेयक पारित कर जम्मू-कश्मीर विधानसभा ने पहल तो की है लेकिन इसमें एक ओर जहाँ दल-बदल की प्रक्रिया पर रोक लगती है वहीं यह विधेयक अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता को भी सीमित करता है।

विधेयक की धारा (अ) के अनुसार कोई भी विधायक अगर अपनी पार्टी से इस्तीफा देता है तो उसकी विधानसभा की सदस्यता भी समाप्त हो जायेगी। इस पर सभी दल सहमत थे।

विवाद का मुख्य मुद्दा धारा (व) रही जिम्मे अनुसार यदि कोई विधायक अपनी पार्टी सचेतक के विरुद्ध मतदान करता है या मतदान में भाग नहीं लेता है तो भी उसकी सदस्यता समाप्त हो जायेगी। विपक्ष का कहना था कि इसमें दल में किसी भी प्रकार के वैचारिक मतभेद के लिए जगह ही नहीं रहती। सभी सदस्य सचेतक के निर्देश के अनुसार कार्य करने की बाध्य होंगे। इसमें न केवल पार्टी के भीतर केन्द्रीयकरण को बढ़ावा मिलता है बल्कि मविधान की धारा 19 का भी उल्लंघन होता है जिसमें अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता की गारण्टी दी गयी है। मंजूर में, इस विधेयक में दल-बदल और पार्टी विभाजन में कोई भेद न कर पार्टी विभाजन की स्वतन्त्रता को भी समाप्त कर दिया गया जबकि जनता सरकार द्वारा मसद में प्रस्तुत किये गये दल-बदल विरोधी विधेयक में यह कहा गया था कि यदि किसी पार्टी के 15 प्रतिशत सदस्य अलग हो जायें तो उसे दल-बदल नहीं माना जायेगा।¹ जम्मू-कश्मीर राज्य के इस 'दल-बदल रोक कानून' को जम्मू-कश्मीर के उच्च न्यायालय में चुनौती दी गयी थी। उच्च न्यायालय द्वारा उपर्युक्त कानून को 1981 के अपने निर्णय में वैध घोषित कर दिया। जम्मू-कश्मीर राज्य के उपर्युक्त कानून को बाद में सर्वोच्च न्यायालय में भी चुनौती दी गयी।

दल-बदल रोकने हेतु 52वाँ संविधान संशोधन अधिनियम

(ANTI-DEFECTION BILL 52nd CONSTITUTIONAL AMENDMENT)

भारत की ससद ने दल-बदल पर रोक लगाने के लिए 52वाँ संविधान संशोधन ऐक्ट (1985) सर्वसम्मति से पारित कर दिया। मोटे तौर पर इस ऐक्ट में निम्नलिखित प्रावधान किये गये हैं

(1) निम्न परिस्थितियों में ससद/विधानसभा के सदस्य की सदस्यता समाप्त हो जायेगी :

(क) यदि वह स्वेच्छा से अपने दल से त्यागपत्र दे दे।

(ख) यदि वह अपने दल या उसके द्वारा अधिकृत व्यक्ति की अनुमति के बिना सदन में उसके किसी निर्देश के प्रतिकूल मतदान करे या मतदान में अनुपस्थित रहे, परन्तु यदि पन्द्रह दिन के अन्दर दल उसे इस उल्लंघन के लिए क्षमा कर दे तो उसकी सदस्यता पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा।

(ग) यदि कोई निर्दलीय निर्वाचित सदस्य किसी राजनीतिक दल में सम्मिलित हो जाये।

(घ) यदि कोई मनोनीत सदस्य शपथ लेने के छह माह बाद किसी राजनीतिक दल में सम्मिलित हो जाये।

(2) किसी राजनीतिक दल के विघटन पर सदस्यता समाप्त नहीं होगी, यदि मूल दल के एक-तिहाई सासद/विधायक दल छोड़ दें।

(3) इसी प्रकार विलय की स्थिति में भी दल-बदल नहीं माना जायेगा, यदि किसी दल के कम से कम दो-तिहाई सदस्य उसकी स्वीकृति दें।

(4) दल-बदल पर उठे किसी भी प्रश्न पर अन्तिम निर्णय सदन के अध्यक्ष का होगा और किसी भी न्यायालय को उसमें हस्तक्षेप करने का अधिकार नहीं होगा।

(5) सदन के अध्यक्ष को इस विधेयक को कार्यान्वित करने के लिए नियम बनाने का अधिकार होगा।

उच्च न्यायालय द्वारा दल-बदल विरोधी कानून वैध

दल-बदल कानून की वैधता को पंजाब के भूतपूर्व मुख्यमंत्री प्रकाशसिंह बादल और 25 अन्य विधायकों ने चुनौती दी थी। ये सभी विधायक अकाली दल (सोमोवारा) से पृथक् हो गये थे।

¹ दिनमान, 14-20 अक्टूबर, 1919, पृ. 21।

पजाव व हरियाणा उच्च न्यायालय ने 1 मई, 1987 को एक महत्वपूर्ण फैसले में दल-बदल रोकने के लिए बनाये गये संविधान के 52वें संविधान संशोधन अधिनियम को वैध ठहराया। परन्तु न्यायालय ने इसकी धारा 7 को गैरकानूनी घोषित किया। धारा 7 में यह प्रावधान है कि किसी सदस्य को अयोग्य ठहराये जाने के फैसले को अदालत में चुनौती नहीं दी जा सकती है।

इस फैसले के कुछ घण्टे बाद ही पजाव विधानसभा के अध्यक्ष सुरजीतसिंह मिन्हास ने प्रकाशसिंह बादल सहित 11 विधायकों को अयोग्य घोषित कर, उनकी सीटों को रिक्त घोषित कर दिया।

दल-बदल रोकने हेतु 52वाँ संविधान संशोधन जैसा कानून बन जाने के बाद भी नागालैण्ड (1988), मिजोरम (1988) तथा कर्नाटक (1989) में दल-बदल हुआ और इस कानून के प्रावधानों को लागू न कर वहाँ राष्ट्रपति शासन लागू करना बेहतर समझा गया। 28 जुलाई 1989 को राज्यसभा के सभापति डा. शंकरदयाल शर्मा ने मुफ्ती मोहम्मद सईद की राज्य सभा की सदस्यता दल-बदल अधिनियम के अन्तर्गत समाप्त करने की घोषणा की। दल-बदल अधिनियम लागू होने के बाद उसके अधीन किसी सदस्य की सदस्यता समाप्त होने का यह पहला मामला है। श्री मुफ्ती जम्मू-कश्मीर राज्य से राज्यसभा के सदस्य थे। वे कांग्रेस (इ) के टिकट पर चुने गये थे और बाद में उन्होंने जनता दल की सदस्यता ग्रहण कर ली थी।

आलोचना (Criticism)—मुख्य निर्वाचन आयुक्त का सुझाव था कि संविधान के संशोधन की आवश्यकता नहीं है। लोक प्रतिनिधित्व अधिनियम में परिवर्तन करना पर्याप्त होगा। पर इस प्रश्न के हर पक्ष पर विचार करने के बाद 1973 से ही सरकार का यह निष्कर्ष रहा है कि संविधान का संशोधन अधिक उपयुक्त होगा। इसका मुख्य कारण यह है कि संवैधानिक संशोधन के बाद दल-बदल अधिनियम को इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकेगी कि इसके प्रावधान संविधान के प्रतिकूल हैं, कि वे विधायकों के मूलभूत अधिकारों पर प्रहार करते हैं।

सदन की सदस्यता की समाप्ति पर दो मुख्य अनुच्छेद हैं। एक तो सीधा सादा कि यदि कोई विधायक स्वेच्छा से अपने दल को छोड़ देता है तो उसकी सदस्यता भी समाप्त हो जायेगी। इस पर अधिक विवाद की गुंजाइश नहीं। दूसरे अनुच्छेद में यह व्यवस्था की गयी है कि यदि कोई विधायक बिना अनुमति के अपने दल के निर्देशन का उल्लंघन करते हुए सदन में मतदान करता है या मतदान में अनुपस्थित रहता है तो वह सदन का सदस्य नहीं रह सकेगा। ऐसा नहीं है कि हर स्थिति में अयोग्यता अनिवार्य रूप से लागू होगी। यदि मतदान के 15 दिन के अन्दर दल अपने सदस्य के आचरण को क्षमा कर देता है तो सदस्यता समाप्ति का प्रश्न नहीं उठेगा।

यह होते हुए भी कुछ क्षेत्रों में इस ऐक्ट की इस बात पर आलोचना की जाती है कि इसके माध्यम से 'द्विपतन्त्र' की स्थापना की जा रही है और विधायकों पर दल का अकुश कड़ा किया जा रहा है। वास्तव में, यह आलोचना तर्कसंगत नहीं है। यह स्पष्ट है कि ऐक्ट में हर उल्लंघन को दण्डनीय नहीं बनाया गया है। दल की विधिवत् अनुमति लेकर कोई भी विधायक अपनी इच्छानुसार मत दे सकता है या मत में भाग नहीं ले सकता है। यही नहीं, यदि उसने कोई अवहेलना कर भी दी तो 15 दिन में अपनी परिस्थितियों का स्पष्टीकरण करके वह अयोग्यता में मुक्त हो सकता है। अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता और दलीय अनुशासन के बीच विधेयक में सन्तुलित सामंजस्य बैठाया गया है।

यदि दो-चार लोग दल छोड़ दे तो वह दल-बदल होगा, पर यदि यही काम काफी सख्या में मिलकर विधायक करें तो आपत्तिजनक नहीं माना जायेगा। यदि विघटन और विंग को दल-बदल की परिधि से बाहर न रखा जाता तो ऐक्ट अधिक प्रभावकारी होता। अब तो यह भी

विश्वासपूर्वक नहीं कहा जा सकता कि इस विधेयक के कारण दल-बदल रोककर सरकार को स्थायित्व प्रदान किया ही जा सकेगा। बड़े राज्यों में सत्ताहट दल के एक-तिहाई सदस्यों को तोड़ना कठिन होगा, परन्तु छोटे राज्यों में यह अब भी कठिन नहीं होगा।

दल-बदल रोकने की दिशा में यह विधेयक शुभारम्भ ही माना जा सकता है। सदस्यता के पूरे निराकरण के लिए बहुत कुछ और करना पड़ेगा।

दल-बदल के दो पहलू हैं—एक नैतिक और दूसरा वैधानिक। ठीक है कि समस्या दिनोदिन बढ़ती गयी, पर हमने उससे जूझने के लिए कोई वैधानिक कदम नहीं उठाया। पर राजनीतिक दलों ने अपने नैतिक दायित्व उठाने में क्या आनाकानी की। राजनीतिक दल अपने आचरण के लिए सहिता तो बना ही सकते थे, उसमें कोई वैधानिक अडचन नहीं थी। उस सहिता के अन्तर्गत यह व्यवस्था की जा सकती थी कि यदि कोई दल किसी अन्य दल के विधायक को अपने दल में लेगा तो उससे सदन की सदस्यता से त्यागपत्र दिलाकर अवसर मिलने ही उसे निर्वाचकगण के सम्मुख प्रस्तुत करेगा। पर क्या किसी दल ने ऐसा किया? 1936-37 में हाफिज मोहम्मद इब्राहीम एक अन्य दल छोड़कर कांग्रेस में आये तो उन्होंने अपने कार्य की पुष्टि के लिए अपने को अपने निर्वाचन क्षेत्र में फिर से खड़ा कर दिया। समाजवादी दल के कांग्रेस से अलग होने पर आचार्य नरेन्द्रदेव ने फिर चुनाव लड़ा। अब ऐसे आदर्श कहाँ हैं?

भारत में मिली-जुली सरकारों की राजनीति

[COALITION-POLITICS IN INDIA]

चतुर्थ आम निर्वाचन के बाद 'संयुक्त मन्त्रिमण्डलो की राजनीति' को स्वातन्त्र्योत्तर भारतीय राजनीतिक व्यवस्था में एक महत्त्वपूर्ण प्रवृत्ति कहा जा सकता है। अनेक राज्यों में संयुक्त मन्त्रिमण्डलो का निर्माण हुआ और कांग्रेस दल के विकल्प के रूप में इन मिश्रित मन्त्रिमण्डलो को कांग्रेस दल के राजनीतिक एकाधिकार का एकमात्र वाछनीय विकल्प समझा गया। जिस तत्परता और शीघ्रता से संयुक्त मन्त्रिमण्डलो का निर्माण हुआ, उतनी ही तत्परता से तूफानी राजनीति में उनका पतन भी हो गया। संयुक्त मन्त्रिमण्डलो का उदय और पतन यह निष्कर्ष निकालने के लिए वाध्य करता है कि संसदीय शासन प्रणाली का संयुक्त मन्त्रिमण्डलो से तालमेल नहीं बिठाया जा सकता।¹

संयुक्त मन्त्रिमण्डलों से अभिप्राय (MEANING OF COALITION GOVERNMENTS)

भारत में संयुक्त मन्त्रिमण्डलों के लिए कई शब्दों का प्रयोग किया गया है, जैसे 'संविद', 'संयुक्त मोर्चा मन्त्रिमण्डल', 'जनता मोर्चा सरकार', 'मिली जुली सरकार' आदि। संयुक्त सरकार से अभिप्राय है कि कई दलों की मिली-जुली मिश्रित सरकार का बनना। आम चुनावों से पूर्व कुछ दल मिलकर के एक निश्चित कार्यक्रम बना लेते हैं, उस निश्चित कार्यक्रम के आधार पर चुनाव लड़ते हैं, चुनावों में आपसी सामंजस्य तथा तालमेल स्थापित करते हैं, एक-दूसरे के विरुद्ध प्रत्याशी खड़ा नहीं करते और यदि चुनावों के बाद इन संयुक्त दलों को बहुमत प्राप्त हो जाता है तो सर्व-सम्मति से वे अपना नेता निर्वाचित कर लेते हैं और नेता द्वारा निर्मित मन्त्रिमण्डल में सभी दलों को यथोचित प्रतिनिधित्व दिया जाता है। कभी-कभी आम चुनावों के बाद भी 'संयुक्त सरकार' का गठन किया जाता है। मान लीजिये विधानसभा में किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ और दो से अधिक दल हैं तो ऐसी स्थिति में दो या कुछ दल मिलकर के एक संयुक्त कार्यक्रम तैयार कर लेते हैं, सर्वसम्मति नेता चुन लेते हैं और मन्त्रिमण्डल के सभी दलों को प्रतिनिधित्व दे दिया जाता है। वस्तुतः, संयुक्त सरकार मिली-जुली सरकार है जिसमें दलीय सिद्धान्तों और कार्यक्रमों की अतिवादिता को त्यागते हुए विभिन्न दल या गुट निश्चित कार्यक्रम पर समझौता कर लेते

¹ Parliamentary Government and Coalitions do not go together.

—Prem Bhasin : *Politics : National and International* (Associated, New Delhi, 1970), p. 16

हैं और उस कार्यक्रम के क्रियान्वयन हेतु सरकार में शामिल होते हैं।¹ मयुक्त मन्त्रिमण्डलों की निम्नलिखित विशेषता होती है। प्रथम, संयुक्त मन्त्रिमण्डल का समझौतावादी कार्यक्रम होता है, द्वितीय, संयुक्त सरकार के विभिन्न घटक मिन-जुलकर कार्य करने हैं; तृतीय, विभिन्न दलों के नेता और अस्तित्व होते हुए भी उनका एक सर्वसम्मत नेता होता है; चतुर्थ, महत्वपूर्ण राजनीतिक समस्या का हल संयुक्त दलों की स्वीकृति से ही किया जाता है।

विदेशों में मिली-जुली सरकार

(COALITION GOVERNMENT IN OTHER COUNTRIES)

चतुर्थ गणतन्त्र के फ्रांस में तो प्रायः सभी मन्त्रिमण्डल एक से अधिक दलों के मेल से बने थे। उसके बाद भी दयाल के दल को समानधर्मी एक-दो दलों का सहारा मिला तो विपक्षी दलों ने भी अपना संयुक्त मोर्चा बनाने का प्रयास किया। पश्चिमी जर्मनी में भी क्रिश्चियन डेमोक्रेट और सोशल डेमोक्रेट ने मिलकर कई बार शासन सँभाला। सन् 1948 के बाद इटली में कई बार संयुक्त सरकार बन चुकी है। कनाडा में भी कई बार संयुक्त सरकारें बनी हैं। सन् 1947 में स्वाधीन लका के शासन का श्रीगणेश ही संयुक्त दल से हुआ और वहाँ प्रायः संयुक्त सरकारें ही कार्य करती रही हैं।

भारतीय राजनीति और मिली-जुली सरकारें

(POLITICS OF COALITIONS IN INDIA)

राजसत्तात्मक लोकतन्त्र में मिले-जुले मन्त्रिमण्डलों का निर्माण आवश्यक हो जाता है। द्वि-दलीय व्यवस्था वाले देशों में केवल दो ही दल और वे भी सुसंगठित होते हैं, तब प्रायः एक दल सत्तारूढ़ होता है और दूसरा विपक्ष में बैठता है। सत्तारूढ़ दल के अपदस्य या पराजित होने पर प्रतिपक्षी दल सत्ता में आता है और सरकार का संचालन करता है। ब्रिटेन में लगभग ऐसी ही स्थिति है। वैसे ब्रिटेन में भी मिली-जुली सरकारें बनी हैं किन्तु तीसरे दल की दुर्बल स्थिति के कारण यह स्थिति सदैव ही उपस्थित नहीं हुई। भारत की स्थिति कुछ दूसरी है। यहाँ पर बहुदलीय व्यवस्था है और निर्वाचनों में अनेक राजनीतिक गुट तथा निरंलीय प्रत्याशी भाग लेते हैं। स्वातन्त्र्योत्तर भारतीय राजनीति में कांग्रेस, जगसध, स्वतन्त्र, मुस्लिम लीग, हिन्दू महासभा, समाजवादी दल, साम्यवादी दल आदि अस्तित्व में आये। किन्तु कांग्रेस ही सुसंगठित और प्रभावशाली दल बना रहा। अनेक वर्षों तक केन्द्र तथा राज्या में कांग्रेस के ही मन्त्रिमण्डल बने। राष्ट्रीय आन्दोलन की भूमिका के कारण उसमें जनता की प्रगाढ़ श्रद्धा और निष्ठा थी। चुनावों में कांग्रेस की भारी विजय होती और दूसरी तरफ देश में राजनीतिक दलों की संख्या लगातार बढ़ती जा रही थी। तृतीय आम चुनाव के बाद देश में असन्तोष बढ़ने लगा, नेहरू के बाद प्रभावशाली नेतृत्व का अभाव सर्वत्र परिलक्षित होने लगा। ऐसे समय में डॉ. राम मनोहर लोहिया ने गैर-कांग्रेस दलों को मिलाने के प्रयास प्रारम्भ किये। डॉ. लोहिया का मत था कि चुनावों में कांग्रेस की विजय का कारण गैर-कांग्रेसी दलों में एकता का अभाव है। उनके मत आपस में विभाजित हो जाते हैं और ऐसी स्थिति में कम मत प्राप्त करके भी कांग्रेस दल सत्ता में आ जाता है। रजनी कोठारी लिखते हैं, “विरोधी

¹ “संयुक्त सरकार राजनीतिक समुदायो अथवा शक्तियों का गठजोड़ है जो अस्थायी तथा कुछ विशिष्ट प्रयोजनों के लिए होता है। सामान्यतः, इस शब्द का प्रयोग उन राजनीतिक दलों के सम्बन्ध में होता है जो ममदीय या निर्वाचकीय प्रयोजनों के लिए आपस में मिल जाते हैं। संसदीय शासन-प्रणाली में राजनीतिक दलों का संघट्ट सरकारों का निर्माण करने अथवा उनकी रक्षा करने के लिए बनाया जाता है। जिन दलों के सहयोग के फलस्वरूप संयुक्त सरकारों का निर्माण होता है, वे एक धुनियादी राजनीतिक कार्यक्रम के ऊपर एकमत होते हैं।”

दलो ने देखा कि संयुक्त मोर्चा बनाकर वे कांग्रेस को हरा सकते हैं क्योंकि कांग्रेस को कभी भी देश के 45 प्रतिशत से अधिक वोट नहीं मिले, इस नीति के मुख्य प्रतिपादक थे डॉ. राम मनोहर लोहिया। लोहिया जन्मजात विरोधी थे और उनका व्यक्तित्व चमत्कारी था उन्होंने शीघ्र ही समझ लिया कि थोथे विद्रोह से कुछ होना जाना नहीं इसलिए इन्होंने सत्ता पर एकाधिकार खत्म करने के लिए विरोधी दलो को एक साथ लाने की कोशिश की। कांग्रेस के विरोधी किसी भी तत्त्व से वे हाथ मिलाने को तैयार रहते थे।¹

वैसे मिली-जुली सरकारों के निर्माण का प्रयास पूर्व में ही हुआ है। अंग्रेज सरकार के रहते पं. जवाहरलाल नेहरू के नेतृत्व में जब अन्तरिम सरकार की स्थापना का प्रयत्न किया गया तो कांग्रेस के साथ ही मुस्लिम लीग को भी सम्मिलित करने की व्यवस्था की गयी। यह केन्द्र में मिली-जुली सरकार बनाने की योजना थी। यद्यपि लीग ने पहले असहयोग की नीति अपनायी और बाद में मन्त्रिमण्डल में अडगा लगाने के लिए ही लीग के नेता मन्त्रिमण्डल में शामिल हुए। लिया-कत अली खाँ को वित्त विभाग दिया गया था, जिसके परिणामस्वरूप अन्य विभागों का काम चलाना ही मुश्किल हो गया था। सन् 1954 में ट्रावनकोर-कोचीन में मध्यावधि चुनाव के बाद कांग्रेस अपना मन्त्रिमण्डल नहीं बना सकी थी क्योंकि 148-सदस्यीय विधानसभा में कांग्रेस को केवल 44 स्थान प्राप्त हो सके थे। कांग्रेस के समर्थन से प्रजा समाजवादी दल ने पट्टम थानु पिल्लई के नेतृत्व में अपना मन्त्रिमण्डल बनाया था।

भारत में मिली-जुली सरकारों की विशेषताएँ

(SALIENT FEATURES OF THE COALITION GOVERNMENTS)

चतुर्थ आम चुनाव के बाद केरल, प. बंगाल, हरियाणा, उत्तर प्रदेश, उड़ीसा, मध्य प्रदेश, पंजाब तथा गुजरात में संयुक्त दलो की मिली-जुली सरकारें बनीं, जिनकी सामान्य विशेषताएँ इस प्रकार हैं :

(1) **अस्थिर सरकारें**—मिली-जुली सरकारें अस्थिर सरकारें थीं। ये अधिक दिनों तक टिक नहीं सकीं। मिली-जुली सरकारों के घटक दलो में मतभेद होने पर ये सरकारें अपदस्थ कर दी जाती थीं।

(2) **कांग्रेस विरोध**—मिली-जुली सरकारों का ध्येय कांग्रेस दल से सत्ता छीनना तथा कांग्रेस के राजनीतिक एकाधिकार को तोड़ना था। उनके पास 'कांग्रेस का विरोध करना' ही एक मात्र सिद्धान्त और कार्यक्रम था।

(3) **ध्रुवीकरण का अभाव**—मिली-जुली सरकारें तो सुविधाओं की आदी थीं। उनका गठन राजनीतिक दल के ध्रुवीकरण के सिद्धान्त के आधार पर नहीं हुआ था। एक ही सरकार में उग्र वामपन्थी और दक्षिणपन्थी साथ-साथ दिखलायी देते थे।

(4) **संसदीय सिद्धान्तों के प्रतिकूल**—मिली-जुली सरकारों ने संसदीय नियमों और सिद्धान्तों को ताक में रख दिया। एक मन्त्री दूसरे मन्त्री की आलोचना करता था और घटक का एक दल अपने ही दल की सरकार का मजाक बनाता था। संयुक्त उत्तरदायित्व का सिद्धान्त तो लगभग विस्मृत कर दिया गया था।¹

(5) **मुख्यमन्त्री पद का ह्रास**—मुख्यमन्त्री का चयन दलीय नेताओं द्वारा जोड़-तोड़ के बाद होता था। उपमुख्यमन्त्री के पद की व्यवस्था की जाती थी, मन्त्रिमण्डल के आकार का निश्चय सरकार के घटक दल करते थे, जिससे मुख्यमन्त्री-पद कठपुतली बन गया।

(6) **मन्त्रिमण्डल का ह्रास**—निर्णय लेने की प्रक्रिया में राज्य-मन्त्रिमण्डल का महत्त्व

¹ Sarad K. Chatterji . *The Coalition Government*, 1974, Chapter IV.

घटता गया। महत्वपूर्ण निर्णय संविदा के घटक दल लेते थे और मन्त्रिमण्डल की स्थिति पुष्टि करने वाले निकाय के समतुल्य हो गयी थी।¹

(7) तनाव की राजनीति का उदय—मिले-जुले मन्त्रिमण्डलों के कार्यकाल में तनाव और मतभेद की राजनीति का उदय हुआ। विभिन्न घटक दलों में मतभेद और तनाव बढ़ा, मुख्यमन्त्री और राज्यपाल के बीच मतभेद बढ़ा, मुख्यमन्त्री, उपमुख्यमन्त्री और मन्त्रियों के बीच मतभेद बढ़े। पश्चिम बंगाल का उदाहरण उल्लेखनीय है। एक ओर राज्यपाल धर्मवीर और मुख्यमन्त्री अजय मुखर्जी के बीच मतभेद बढ़े तो दूसरी ओर मुख्यमन्त्री और उपमुख्यमन्त्री ज्योति बसु भी एक-दूसरे की आलोचना करने लगे। मन्त्रिमण्डल में एक मन्त्री डॉ. घोष तो कुछ साथियों को लेकर मन्त्रिमण्डल से अलग हो गये। राज्य में इतना तनाव बढ़ा कि स्पीकर ने राजनीतिक गत्यावरोध ही उत्पन्न कर दिया।

(8) केन्द्र-राज्य मतभेद—जिस राज्य में मिला-जुला मन्त्रिमण्डल था उसने सदैव ही केन्द्रीय सरकार के प्रति विरोध की नीति अपनायी। केरल की सरकार ने केन्द्र के निर्देशों का विरोध किया तो गुजरात के जनता मोर्चे ने आपात्काल में भी केन्द्रीय निर्देशों का समुचित पालन नहीं किया। केन्द्र और राज्य के मध्य राज्यपाल की नियुक्ति, केन्द्रीय रिजर्व पुलिस, आर्थिक सहायता आदि प्रश्नों को लेकर उग्र मतभेद उत्पन्न हुए।

(9) दल-बदल—कई बार मिली-जुली सरकारों के निर्माण और विघटन का प्रमुखतम कारण दल-बदल रहा। मध्य प्रदेश में दल-बदल से संविद बना और संविद टूटने का कारण भी दल-बदल रहा। मिली-जुली सरकारों के समय जितनी भारी मात्रा में दल-बदल हुआ उतना कमी नहीं हुआ था।

(10) गैर कांग्रेसी दलों की सत्ता स्वाद—चतुर्थ आम चुनाव के बाद भी विभिन्न राज्यों में कांग्रेस ही सबसे बड़ा दल था, अतः यदि सभी गैर कांग्रेसी दल मिलकर सयुक्त मोर्चा न बनाते तो उनको सत्ता ग्रहण करने का अवसर ही नहीं मिलता। गैर कांग्रेसी दलों ने मिली-जुली सरकारें बनाकर सत्ता का स्वाद चखने का प्रयास किया।

हरियाणा में संयुक्त मोर्चा की सरकार राजनीति

(COALITION POLITICS IN HARYANA)

नवम्बर 1966 में हरियाणा राज्य की स्थापना हुई। चौथा आम चुनाव हरियाणा के लिए सबसे पहला चुनाव था। इस चुनाव में कांग्रेस को पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ और विधानसभा के 81 स्थानों में से उसे 48 स्थान प्राप्त हो गये। इस चुनाव में जनसंघ को 12, स्वतन्त्र दल को 3, रिपब्लिकन दल को 2 और 16 स्थान निर्दलीय सदस्यों को प्राप्त हुए। भगवतदयाल शर्मा के नेतृत्व में हरियाणा में कांग्रेस की सरकार बनी। इस सरकार पर आरोप लगाया गया कि विरोधी गुट के वरिष्ठ नेताओं को सरकार में स्थान नहीं दिया गया। अध्यक्ष-पद के निर्वाचन में विरोधी गुट ने सरकारी गुट को परास्त कर दिया। विरोधी गुट के सदस्यों ने हरियाणा कांग्रेस नामक एक नये दल का गठन किया और निर्दलियों ने नवीन हरियाणा पार्टी बनायी। कई कांग्रेसी सदस्य सयुक्त मोर्चे में सम्मिलित हो गये जिसके फलस्वरूप मुख्यमन्त्री भगवतदयाल शर्मा ने त्यागपत्र दे दिया। इसी बीच हरियाणा कांग्रेस ने विपक्षी दलों तथा निर्दलीय सदस्यों के साथ समझौता किया और राव बीरेन्द्रसिंह के नेतृत्व में एक सयुक्त मोर्चे का निर्माण किया। राज्यपाल ने सयुक्त मोर्चे के नेता के रूप में राव बीरेन्द्रसिंह को सरकार बनाने का आमन्त्रण दिया। पन्द्रह सदस्यों के सयुक्त मोर्चा मन्त्रिमण्डल ने 24 मार्च, 1967 को शपथ ली। मोर्चे के दो घटकों—

¹ "The method of decision-making reduced the cabinet to a ratifying body." —Ibid.

Mehra
20

स्वतन्त्र तथा जनसंघ दल ने मन्त्रिमण्डल से बाहर रहने का निर्णय किया। संयुक्त मोर्चा मन्त्रिमण्डल के प्राय सभी सदस्य पुराने कांग्रेसी और दल-बदलू थे। संयुक्त मोर्चा सरकार ने एक 7-सूत्री कार्यक्रम को अपनी नीति का आधार बनाया। हरियाणा कांग्रेस में शीघ्र ही दरारे दिखायी देने लगी। जाट नेता देवीलाल ने मोर्चा सरकार को उलटने का संकल्प किया। 22 अक्टूबर, 1967 को जनसंघ के चार सदस्य कांग्रेस में सम्मिलित हो गये। 29 अक्टूबर को खाद्य-उपमन्त्री ने संयुक्त मोर्चे से त्यागपत्र दे दिया। अब तो दल-बदल तथा प्रतिदल-बदल की घटनाएँ आम बात हो गयी। कभी संयुक्त मोर्चे का विधायक कांग्रेस में जा मिलता था और कभी कांग्रेस के विधायक संयुक्त मोर्चे में। नवम्बर में ही देवीलाल ने हरियाणा कांग्रेस को भंग कर दिया और अपने समर्थक विधायकों के साथ वे कांग्रेस में मिल गये। 78 सदस्यों के सदन में विपक्ष की सदस्य-संख्या 38 और सत्तारूढ़ संयुक्त मोर्चे की संख्या 40 हो गयी। एक जनसंघ सदस्य के दल-बदल से संयुक्त मोर्चे तथा विपक्ष दोनों की सदस्य-संख्या बराबर हो गयी। ऐसी स्थिति में हरियाणा के राज्यपाल ने राष्ट्रपति को लिखा कि ताजा चुनावों के बिना स्थिर मन्त्रिमण्डल का निर्माण सम्भव नहीं है। राज्यपाल ने संयुक्त मोर्चे तथा कांग्रेस दोनों की दल-बदल की राजनीति की कठोर निन्दा की तथा राष्ट्रपति शासन की सिफारिश की। मई 1968 में हरियाणा में पुन चुनाव हुए। चुनाव में कांग्रेस के मुख्य रूप से दो नारे थे—स्थिरता के लिए मत दीजिये तथा दल-बदलुओं को बाहर रखिये। चुनावों में कांग्रेस को विजय प्राप्त हुई। कांग्रेस की विजय का मुख्य कारण था कि लोग संयुक्त मोर्चे की सरकार से असन्तुष्ट थे। राव वीरेन्द्रसिंह के नेतृत्व में 17 नव-निर्वाचित विधायकों ने एक संयुक्त मोर्चा विधानमण्डलीय दल का निर्माण किया। 9 दिसम्बर, 1968 को छः विरोधी सदस्य कांग्रेस में मिल गये और वंशीलाल मन्त्रिमण्डल सुदृढ़ हो गया। दिसम्बर 1967 में भगवत-दयाल शर्मा गुट के 15 कांग्रेसी विधायकों ने संयुक्त मोर्चे में शामिल होने की घोषणा कर दी जिससे मोर्चे की सदस्य-संख्या 42 हो गयी। कुछ ही दिनों बाद मोर्चे से हटकर कुछ विधायक कांग्रेस में मिल गये। जनवरी 1972 में मुख्यमन्त्री ने राज्यपाल को विधानसभा भंग करने का सुझाव दिया और नये चुनावों के परिणामस्वरूप कांग्रेस को 52 स्थान प्राप्त हुए। संयुक्त मोर्चा राजनीति का हरियाणा में पटाक्षेप हो गया।

संयुक्त मोर्चा मन्त्रिमण्डल के काल में किसानों तथा व्यापारियों ने भारी मुनाफा कमाया। संयुक्त कार्यक्रम को अमल में लाने का कोई प्रयास नहीं किया गया। अपने आठ महीनों के शासन-काल में कोई विकास-कार्यक्रम हाथ में नहीं लिया गया और सारी योजनाएँ कागज पर ही धरी रह गयी। मोर्चा मन्त्रिमण्डल की सारी शक्ति और समय अपने अस्तित्व के लिए ही लड़ते रहने में बीत गया। राज्य के प्रशासन में अराजकता आ गयी। प्रशासन में भ्रष्टाचार तथा विधायकों का हस्तक्षेप बढ़ गया। मोर्चा सरकार ने दल-बदल को प्रोत्साहन दिया, दल-बदलुओं को मन्त्रिपद प्रदान किये गये और लोकतन्त्र को एक तमाशा बना दिया। संयुक्त मोर्चे के 70 प्रतिशत विधायक मन्त्रिपरिषद के सदस्य थे। इस प्रकार हरियाणा में संयुक्त मोर्चा सरकार ने राजनीतिक अस्थिरता, भ्रष्टाचार, दल-बदल और प्रशासनिक अनिश्चितता जैसी बुराइयों को प्रोत्साहित किया।

जून 1977 के हरियाणा विधानसभा के चुनावों में जनता को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ। किन्तु श्री देवीलाल के नेतृत्व में बनी सरकार एक मिली-जुली सरकार ही थी जिसमें भारतीय लोकदल और जनसंघ प्रमुख घटक थे। इन घटकों में सत्ता का संघर्ष चलता रहा था और अन्त में जनसंघ घटक ने देवीलाल को अपदस्थ करके ही चैन की साँस ली। कांग्रेस फॉर डेमोक्रेसी घटक के भजनलाल मुख्यमन्त्री बने। किन्तु जनता (एस.) की स्थापना के बाद यह

सरकार अल्पमत में आ गयी। जनवरी 1980 के चुनावों के बाद भजनलाल सहित जनता पार्टी की सरकार ने आपको कांग्रेस (आई.) की सरकार में परिवर्तित कर लिया।

जून 1987 के विधानसभा चुनावों के बाद हरियाणा में देवीलाल के नेतृत्व में लोकदल (व) एव भाजपा की मिली-जुली सरकार गठित हुई। 90 सदस्यीय विधानसभा में लोकदल को 58 एव भाजपा को 15 स्थान प्राप्त हुए थे। जब देवीलाल केन्द्रीय मन्त्रिमण्डल में शामिल हुए और ओमप्रकाश चौटाला मुख्यमन्त्री बने तो भाजपा सरकार से अलग हो गई।

राजस्थान में संविद राजनीति

(COALITION POLITICS IN RAJASTHAN)

भारत के मानचित्र पर राजनीतिक इकाई के रूप में राजस्थान का आविर्भाव 1948-1950 में देशी रियासतों के एकीकरण के फलस्वरूप हुआ। चौथे आम चुनाव से पूर्व कांग्रेस को पराजित करने के लिए जनसंघ और स्वतन्त्र दल ने आपस में चुनाव-समझौता कर लिया। कुम्भाराम आर्य की जनता पार्टी भी इस समझौते में सम्मिलित हो गयी। 184 सदस्यीय विधानसभा में कांग्रेस को 88 स्थान प्राप्त हुए और विरोधी दलों को कुल मिलाकर 80 स्थान प्राप्त हुए थे। 16 सदस्य निर्दलीय थे जिनमें से 11 जनता पार्टी के असन्तुष्ट कांग्रेसी थे। 14 फरवरी, 1967 को स्वतन्त्र दल, जनसंघ, ससोपा तथा जनता पार्टी के अध्यक्षों ने राज्यपाल से प्रार्थना की कि वह उन्हें एक मिली-जुली सरकार बनाने का अवसर प्रदान करें। इसके बाद सुखाडिया ने निर्दलीय सदस्यों को मिलाकर कांग्रेस दल की संख्या 92 कर दी। विरोधी दलों ने भी राज्यपाल के पास 92 सदस्यों की सूची भेजी और कहा कि वे राज्य में गैर-कांग्रेसी सरकार के निर्माण की अनुमति प्रदान करें। 1 मार्च, 1967 को जनसंघ, स्वतन्त्र, ससोपा और जनता पार्टी के विधायकों ने तथा 22 निर्दलीय विधायकों ने आपस में मिलकर महारावल लक्ष्मणसिंह के नेतृत्व में एक संयुक्त मोर्चे का गठन किया। इसी समय करौली के महाराज कुमार कांग्रेस छोड़कर विरोधी दल में जा मिले। 3 मार्च 1967 को संयुक्त मोर्चे ने एक 17-सूत्रीय न्यूनतम कार्यक्रम स्वीकार किया और घोषणा की कि यदि वह मिली-जुली सरकार बनाने में सफल हो गया तो यह कार्यक्रम कार्यरूप में परिणित किया जायगा। सुखाडिया ने राज्यपाल से कहा कि वे विधानमण्डल में सबसे बड़े दल के नेता ह अतः सरकार बनाने का अधिकार उनका है। राज्यपाल ने सुखाडिया के तर्कों को स्वीकार कर लिया और कहा कि उन्होंने निर्दलीय सदस्यों की गणना नहीं की क्योंकि लोगों को उनकी नीतियों का पता नहीं। राज्यपाल के इस निर्णय की आलोचना की गयी। आलोचकों के अनुसार राज्यपाल संयुक्त मोर्चे की उपेक्षा नहीं कर सकते थे क्योंकि संयुक्त मोर्चा भी अन्य किसी दल की भाँति एक विधानमण्डलीय दल था, उसका एक निश्चित कार्यक्रम था और निर्वाचित नेता था।

राज्यपाल के इस निर्णय से कानून और व्यवस्था की स्थिति बिगड़ जाती है, जयपुर में पुलिस को गोली चलानी पड़ती है और राज्य पर राष्ट्रपति शासन लागू किया गया। 15 मार्च को संयुक्त मोर्चे ने अपने 93 विधायकों को राष्ट्रपति भवन में राष्ट्रपति के सम्मुख उपस्थित किया जिससे राष्ट्रपति स्वयं यह देख सकें कि 183 सदस्यों की विधानसभा में संयुक्त मोर्चे को बहुमत प्राप्त है। उसके बाद दोनों ओर से दल-बदल का खेल होने लगा। राज्यपाल-पद पर डॉ. सम्पूर्णानन्द के वजाय सरदार हुकमसिंह आ गये। कांग्रेस ने राज्यपाल को 94 विधायकों की सूची दी और मोर्चे ने 96 विधायकों की। राज्यपाल ने 21 विधायकों से मुलाकात की और यह निर्णय लिया कि कांग्रेस को ही बहुमत प्राप्त है। सुखाडिया ने मन्त्रिमण्डल का निर्माण किया और उसके बाद संयुक्त मोर्चा टूटता गया और 183 सदस्यों की विधानसभा में कांग्रेस दल की संख्या 110 हो गयी। इस प्रकार राजस्थान में संयुक्त मोर्चा राजनीतिक सत्ता में आने से पूर्व ही टूट गया। यह सच है कि संयुक्त मोर्चा राजनीति को असफल बनाने में राज्यपाल की भूमिका महत्वपूर्ण थी, किन्तु

यह भी एक तथ्य है कि संयुक्त मोर्चे के नेता दल-वदल कराने में उतने कुशल नहीं निकले जितने कि उनके प्रतिद्वन्द्वी नेता।

जून 1977 के चुनावों के बाद राजस्थान विधानसभा में जनता पार्टी को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ और जनसंघ घटक के भैरोसिंह शेखावत मुख्यमंत्री बने। भारतीय लोकदल घटक के नेता महारावल लक्ष्मणसिंह और दौलतराम सारण असन्तुष्ट थे। भारतीय लोकदल और जनसंघ घटक के बीच सत्ता की प्रतिस्पर्धा चलने लगी। लोकदल के गठन के बाद महारावल लक्ष्मणसिंह, मास्टर आदितेन्द्र, प्रो. केदार आदि ने जनता पार्टी से स्तीफा देकर इसकी सरकार को अल्पमत में लाने का भरसक प्रयत्न किया। चूँकि राजस्थान के विधायकों में जनसंघ घटक की संख्या काफी अधिक थी अतः सरकार को अपदस्थ नहीं किया जा सका और फरवरी 1980 तक यह सरकार चलती रही।

फरवरी 1990 के राजस्थान विधानसभा चुनावों में किसी भी एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ और भाजपा के भैरोसिंह शेखावत के नेतृत्व में राजस्थान में मिली-जुली सरकार बनी। इस सरकार में भाजपा तथा जनता दल शामिल हुए। विधानसभा में भाजपा को 85 एवं जनता दल को 54 स्थान प्राप्त हुए।

उत्तर प्रदेश में संविद राजनीति

(COALITION POLITICS IN UTTAR PRADESH)

उत्तर प्रदेश को भारत का लघु रूप कहा जाता है। भारत सघ के राज्यों में उत्तर प्रदेश सबसे बड़ा है। चौथे आम चुनाव में कांग्रेस दल को विधानसभा में पूर्ण बहुमत नहीं मिल सका। चन्द्रभान गुप्त कांग्रेस दल के नेता निर्वाचित हुए और उन्होंने राज्यपाल से कहा कि वे सरकार बनाने की स्थिति में हैं। 5 मार्च, 1967 को सभी विरोधी दलों के प्रतिनिधियों ने 'संयुक्त विधायक दल' का निर्माण किया और रामचन्द्र विकल को नेता चुना। विकल ने राज्यपाल से अनुरोध किया कि 423 सदस्यों के सदन में संविद को 215 सदस्यों का समर्थन प्राप्त है अतः उन्हें सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया जाना चाहिए। 9 मार्च को ही संविद ने एक न्यूनतम कार्यक्रम स्वीकार किया। राज्यपाल ने 12 मार्च को कांग्रेस विधानमण्डलीय दल के नेता चन्द्रभान गुप्त को मन्त्रिमण्डल बनाने का आमन्त्रण दिया। लेकिन गुप्त का मन्त्रिमण्डल केवल 18 दिन ही चला। चरणसिंह ने 17 कांग्रेसी सदस्यों को साथ लेकर विरोधी पक्ष में स्थान ग्रहण कर लिया। संविद ने चरणसिंह को सर्वसम्मति से अपना नेता निर्वाचित किया और राज्यपाल ने उन्हें मन्त्रिमण्डल बनाने का आमन्त्रण दिया। संविद में दरारें पड़ना शुरू हो गयी। साम्यवादी दल ने एक माह में अपने एकमात्र सदस्य को संविद से हटा लिया। जनसंघ ने किसानों से सीधे अन्न खरीदने की योजना के प्रति अपना आशिक समर्थन प्रकट किया। कांग्रेस और संविद में दल-वदल का सिलसिला जारी रहा। संविद के विभिन्न घटक मुख्यमंत्री को बराबर धमकी देते रहते थे। साम्यवादी दल लगान माफी के प्रश्न पर शीघ्र निर्णय लेने को कहता था तो ससोपा ने चेतावनी दी कि यदि छः माह में यह प्रश्न हल नहीं हुआ तो वह सरकार का साथ छोड़ देगी। जनसंघ ने कहा कि यदि संविद के अन्य घटकों ने उसकी उपेक्षा की तो सघ की कार्यसमिति अपने मन्त्रियों को आदेश देगी कि वे अपने पदों को त्याग दें। जन कांग्रेस के अध्यक्ष रामगोपाल ने धमकी दी कि यदि सरकार ने अल्प-संख्यकों के प्रति विशेषकर उनकी भाषा और संस्कृति के प्रति न्यायपूर्ण व्यवहार नहीं किया तो जन कांग्रेस अपने मन्त्रियों से त्यागपत्र देने के लिए कह सकती है। उर्दू भाषा के प्रश्न को लेकर के संविद मन्त्रिमण्डल में नया सकट उत्पन्न हो गया। उपमन्त्री ने कहा कि यदि उत्तर प्रदेश और बिहार में उर्दू भाषा को दूसरी राजभाषा बनाया गया तो जनसंघ संविद सरकारों से हट जायेगा।

मुख्यमन्त्री चरणसिंह ने उपमुख्यमन्त्री तथा संविद समन्वय सचिव को पत्र लिखा कि उन्हें दल के नेतृत्व से मुक्ति दे दी जाये। मुख्यमन्त्री ने इस बात का कड़ा विरोध किया कि संविद के विभिन्न घटक नित्यप्रति के प्रशासन में उन पर अनुचित दबाव डाल रहे हैं। उर्दू के प्रश्न पर उत्पादन मन्त्री (स्वतन्त्र दल) ने त्यागपत्र दे दिया तथा स्वतन्त्र दल के चार अन्य विधायक विधानसभा में निर्दलीय गुट में सम्मिलित हो गये। संविद के सबसे बड़े घटक संसोपा ने धमकी दी कि यदि सरकार ने अपनी घोषणा के अनुसार आगामी खरीफ से 6.25 एकड़ से कम जमीन वाले काश्तकारों का 60 प्रतिशत लगान माफ नहीं किया तो वह आन्दोलन करेगी। फिर संसोपा के पाँच तथा दो साम्यवादी मन्त्रियों ने अपने त्यागपत्र भेज दिये। संसोपा तथा साम्यवादी दलों के निकल जाने के बाद संविद सरकार में चार ही दल रह गये और उन चारों दलों की सदस्य संख्या 141 रह गयी थी। मुख्यमन्त्री चरणसिंह ने दो-तीन बार संविद समन्वय समिति को अपना त्यागपत्र दे दिया। संविद ने चरणसिंह के स्थान पर रामचन्द्र विकल को अपना दूसरा नेता निर्वाचित किया लेकिन संविद के अन्य घटकों ने उन्हें नेता ही स्वीकार नहीं किया। ऐसी स्थिति में राज्यपाल ने राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर दी।

संविद के घटकों ने फिर से मतभेदों को दूर करने का प्रयास किया। राष्ट्रपति ने अनिश्चय के वातावरण में विधानसभा को भंग किया। विधानसभा का विघटन होते ही संविद का भी विघटन हो गया। उसके कुछ घटकों—जनसंघ, भारतीय क्रान्ति दल ने स्वतन्त्र रूप से निर्वाचनों में भाग लिया। मध्यावधि चुनावों में कांग्रेस को 211 स्थान प्राप्त हुए और चन्द्रभान गुप्त के नेतृत्व में उसका मन्त्रिमण्डल बना।

इस प्रकार उत्तर प्रदेश में संविद की असफलता का मुख्य कारण संविद के घटकों के बीच नीति सम्बन्धी मतभेद थे। संविद के विभिन्न घटक मुख्यमन्त्री को धमकियाँ देने रहते थे जिससे मुख्यमन्त्री नाममात्र के मुख्यमन्त्री की भूमिका निभाने के लिए तैयार नहीं थे। वस्तुतः संविद सरकार अपने अन्तर्विरोधों के कारण स्वयं ही समाप्त हो गयी।

जून 1977 के उत्तर प्रदेश विधानसभा चुनावों में जनता पार्टी को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ और भारतीय लोकदल घटक के रामनरेश यादव मुख्यमन्त्री बने। यह जनता सरकार यथार्थ में भारतीय लोकदल और जनसंघ की मिली-जुली सरकार ही थी। धीरे-धीरे दोनों गुटों के मतभेद बढ़ने लगे और जब रामनरेश यादव ने चार जनसंघी मन्त्रियों को बर्खास्त कर दिया तो जनसंघ घटक ने रामनरेश यादव को ही पद छोड़ने के लिए बाध्य कर दिया। बाद में कांग्रेस फॉर डेमोक्रेसी घटक को प्राथमिकता देकर बनारसीदास मुख्यमन्त्री बने। बनारसीदास ने राष्ट्रीय स्वयं सेवक संघ का विवाद खड़ा करते हुए जनसंघ घटक को सत्ता से दूर रखा। उनकी सरकार कुछ दिनों के लिए कांग्रेस (आई) का भी समर्थन प्राप्त करती रही। जनवरी 1980 के चुनावों के बाद जनता पार्टी ने इस सरकार को बनाने के लिए समर्थन देने की घोषणा की। एक मिली-जुली सरकार के घटकों में पायी जाने वाली प्रतिस्पर्द्धा जनता और लोकदल की इन सरकारों में स्पष्ट देखी गयी।

मध्य प्रदेश में संविद राजनीति

(COALITION POLITICS IN MADHAY PRADESH)

चतुर्थ आम चुनाव के बाद द्वारिकाप्रसाद मिश्र सर्वसम्मति से कांग्रेस विधानमण्डलीय दल के नेता निर्वाचित हुए और मुख्यमन्त्री बने। ग्वालियर की राजमाता के नेतृत्व में गैर-कांग्रेसी दलों तथा कांग्रेसी दल-बदलुओं के सहयोग से एक वैकल्पिक सरकार बनाने के लिए राजनीतिक कार्यवाही शुरू हो गयी। 29 जुलाई, 1967 को शिक्षा मन्त्रालय की माँगों पर मिश्र सरकार सदन में पराजित हो गयी और मिश्र ने अपनी सरकार का त्यागपत्र दे दिया। राज्यपाल ने संविद नेता ग्वालियर राजमाता की सलाह पर गोविन्दनारायण सिंह को सरकार बनाने का आमन्त्रण दिया।

संविद के प्रतिनिधियों ने नये मन्त्रिमण्डल के लिए न्यूनतम कार्यक्रम स्वीकार किया। प्रमोपा तथा संसोपा ने तय किया कि वे मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित नहीं होंगे तथा बाहर से ही मन्त्रिमण्डल को समर्थन देंगे। संविद के विभिन्न घटकों के बीच विभागों का जिस ढंग से वितरण हुआ था, प्रारम्भ में उससे कुछ वाद-विवाद उत्पन्न हुआ।

संसोपा संविद पर दवात्र डालने लगी कि वह भू-राजस्व को पूरी तरह समाप्त करे। हरिजन संविद में अधिक प्रतिनिधित्व की मांग करने लगे। संविद के अन्य घटक साम्यवादी दल ने धमकी दी कि यदि संविद ने उसके 10-सूत्री कार्यक्रम को कार्यान्वित नहीं किया तो वह संविद का समर्थन करना बन्द कर देगा। कांग्रेस विधानमण्डलीय दल के नेता श्यामाचरण शुक्ल ने प्रसोपा नेता सी. पी. तिवारी को औपचारिक रूप से आमन्त्रण दिया कि वे 122 कांग्रेसी विधायकों के समर्थन से प्रसोपा मन्त्रिमण्डल का निर्माण करें। इधर मुख्यमन्त्री और जनसंघ के बीच मतभेद बढ़ गया और जनसंघ के सातों मन्त्रियों ने अपने पदों से त्यागपत्र दे दिये। जनसंघी मन्त्रियों को इस बात पर बड़ा रोष था कि मुख्यमन्त्री उनके विभागों में हस्तक्षेप कर रहे थे। एक स्थिति तो ऐसी उत्पन्न हो गयी कि मुख्यमन्त्री और संविद नेता राजमाता ने त्यागपत्र दे दिये। संविद की समन्वय समिति की बैठक हुई और बहुत से निर्णय लिये गये। संविद के सदस्यों तथा घटकों के लिए एक आचरण-संहिता स्वीकार की गयी तथा मुख्यमन्त्री ने अपनी शक्तियों के ऊपर कुछ अंकुश स्वीकार किये। प्रसोपा ने यह निश्चय कर लिया कि सत्ताछद्म संविद सरकार का समर्थन बन्द कर दिया जाय। गोविन्दनारायण सिंह ने कांग्रेस से मित्रतापूर्ण वार्ता प्रारम्भ कर दी और राजा नरेशचन्द्र सिंह के पक्ष में मुख्यमन्त्री-पद त्याग करने के लिए प्रस्तुत हो गये। जनसंघ मांग कर रहा कि श्री सिंह मुख्यमन्त्री-पद से हट जायें। जब श्री सिंह मुख्यमन्त्री पद से हटे तो राजा नरेशचन्द्र सिंह संविद मुख्यमन्त्री बने। इस बीच श्री सिंह सहित संविद के बीस सदस्य कांग्रेस में जा मिले और श्यामाचरण शुक्ल के नेतृत्व में कांग्रेसी सरकार गठित कर दी गयी।

इस प्रकार मध्य प्रदेश में संविद मन्त्रिमण्डल की रचना और अन्त कांग्रेस से दल-वदल की घटना से ही हुआ है। जब कांग्रेस दल-वदलू संविद का मजा लूटकर पुनः कांग्रेस में शामिल हो गये तो संविद का अस्तित्व समाप्त हो गया। संविद के पतन का मुख्य कारण उसके घटकों में एकता का अभाव और मुख्यमन्त्री की दुर्बल स्थिति ही था। कांग्रेस दल ने भी संविद में फूट डालने का भरसक प्रयत्न किया।

जून 1977 में मध्य प्रदेश विधानसभा चुनावों में जनता पार्टी को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ। जनता पार्टी की यह सरकार मोटे रूप से जनसंघ और सोशलिस्ट घटकों की मिली-जुली सरकार ही थी। दोनों घटकों में आये दिन तनाव और मतभेद उत्पन्न होते रहे। सोशलिस्ट घटकों ने मुख्यमन्त्री वीरेन्द्रकुमार सकलेचा का सतत विरोध किया। यह विरोध इतना बढ़ गया कि उन्हें जनवरी 1980 के लोकसभा के चुनावों के बाद पद से त्यागपत्र देना पड़ा। फरवरी 1980 तक यह जनता सरकार इसलिए चलती रही क्योंकि विधानसभा में जनसंघ की स्थिति काफी सुदृढ़ थी।

केरल में संविद राजनीति

(COALITION POLITICS IN KERLA)

1951-52 के चुनावों में कांग्रेस ने सबसे अधिक सीटें जीतीं लेकिन उसे पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। अतः कांग्रेस व 'तमिलनाडु-त्रावणकोर नेशनल कांग्रेस' की सहायता से मन्त्रिमण्डल बनाया। किन्तु छः माह के अन्दर ही नेशनल कांग्रेस ने 'अविश्वास प्रस्ताव' के पक्ष में मत देकर सरकार को पराजित कर दिया। 1954 के चुनाव में कांग्रेस पूर्ण बहुमत प्राप्त न कर सकी। चुनाव में रोमन कैथोलिक चर्च ने कांग्रेस का समर्थन किया। साम्यवादी, प्रजा समाजवादी तथा क्रान्तिकारी समाजवादी दलों ने कांग्रेस के विरोध में अपना संयुक्त मोर्चा बनाकर 117 स्थानों में

मे 73 स्थानों पर कांग्रेस का सीधा मुकाबला किया। कांग्रेस कुल 58 सीटें जीत सकी और संयुक्त मोर्चे को 59 स्थान मिले। प्रजा समाजवादी दल के केन्द्रीय नेता साम्यवादियों के साथ राजा सरकार बनाने के पक्ष में नहीं थे अतः कांग्रेस ने सरकार से बाहर रहकर प्रसोपा के मन्त्रिमण्डल का समर्थन किया। किन्तु मार्च 1955 में यह मन्त्रिमण्डल घराशाही हो गया और पी. जी. मेनन के नेतृत्व में कांग्रेस मन्त्रिमण्डल बना जो मार्च 1956 तक चलता रहा। 1957 के चुनाव में साम्यवादी दल को बहुमत प्राप्त हो गया और जुलाई 1959 तक साम्यवादी सरकार कार्य करती रही। सन् 1960 में केरल विधानसभा के लिए मध्यावधि चुनावों में कांग्रेस ने मुस्लिम लीग और प्रसोपा के सहयोग से साम्यवादियों के विरुद्ध चुनाव लड़ा। चुनाव के बाद श्री पट्टम थाणु पिल्ले के नेतृत्व में कांग्रेस और प्रसोपा का मिला-जुला मन्त्रिमण्डल बना। यह सरकार 1962 तक चलती रही। 1964 में केरल में तीसरी बार राष्ट्रपति शासन लागू हुआ। 1965 में पुनः चुनाव हुए जिसमें किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ और 1967 तक राष्ट्रपति शासन जारी रखा गया।

चतुर्थ आम चुनावों में केरल में पुनः वामपन्थी दलों तथा मुस्लिम लीग का संयुक्त मोर्चा बना। 133-सदस्यीय विधानसभा में मार्क्सवादी-साम्यवादी दल को 52 तथा साम्यवादी दल को 19 स्थान मिले। नम्बूदरीपाद के नेतृत्व में वामपन्थी मोर्चे की सरकार बनी। इस मोर्चे में छ वामपन्थी दल तथा मुस्लिम लीग शामिल हुए। शीघ्र संयुक्त मोर्चा सरकार में दरारें पड़ने लगी। सरकार चुनाव में दिये गये वचनों को पूरा नहीं कर पायी, खाद्य समस्या विकट हो गयी और प्रशासन में निथिलता आ गयी। मार्क्सवादी-साम्यवादी दल ने 'गोपाल सेना' गठित करके लोगों को सताना प्रारम्भ कर दिया। प्रसोपा नेता तथा वित्तमन्त्री पी. के. कुंज ने मोर्चा सरकार की नीतियों की कटु आलोचना की। 15 मई, 1969 को कृषि मन्त्री एम. एन. गोविन्द नय्यर ने मार्क्सवादियों की नीति की कटु आलोचना की। पारस्परिक प्रतिस्पर्धा के कारण सरकार ने घटकों में मतभेद बढ़ने लगा और 1969 में नम्बूदरीपाद ने त्यागपत्र दे दिया। अच्युत मेनन के नेतृत्व में साम्यवादी दल का नया मन्त्रिमण्डल बना जो केवल 9 महीने चला। जून 1970 में मेनन ने राज्यपाल को विधानसभा भंग करने का परामर्श दिया। 17 सितम्बर, 1970 को राज्य में पुनः चुनाव हुए। राज्य के 21 दलों ने तीन मोर्चे बनाये। प्रथम मोर्चे में एस. एम. पी. (SSP), के एस पी (KSP) तथा के. आई. पी (KIP) दल थे तथा इसका नेतृत्व मार्क्सवादी-साम्यवादी दल ने किया। दूसरे मोर्चे का नेतृत्व साम्यवादी दल ने किया जिसमें आर. एस. पी (RSP), पी. एस. पी. (PSP) तथा मुस्लिम लीग थे और कांग्रेस दल ने भी इससे समझौता कर रखा था। तीसरे मोर्चे में सगठन कांग्रेस, जनसंघ, स्वतन्त्र, द्रमुक आदि दल थे। चुनावों के बाद कांग्रेस दल सबसे बड़े दल के रूप में उभरा और उसने 133 सदस्यों की विधानसभा में 32 स्थान प्राप्त हुए।¹ अच्युत मेनन के नेतृत्व में मन्त्रिमण्डल बना जिसमें तीन मन्त्री साम्यवादी दल (CPI) से, दो मन्त्री आर. एस. पी (RSP) से, दो मुस्लिम लीग से तथा एक मन्त्री प्रसोपा से लिया गया। कांग्रेस दल ने सरकार को बाहर से समर्थन देने का वचन दिया। यह मन्त्रिमण्डल सफलतापूर्वक कार्य करता रहा। 20 जुलाई, 1975 को केन्द्रीय सरकार ने इस मन्त्रिमण्डल का कार्यक्रम सविधान के अनुच्छेद 172 के अनुसार छ माह के लिए बढ़ा दिया। बाद में कांग्रेस ने भी इस मन्त्रिमण्डल में शामिल होना स्वीकार कर लिया और के. करुणाकरण गृहमन्त्री बनाये गये। मार्च 1977 के चुनावों का केरल की राजनीति पर विशेष प्रभाव नहीं पड़ा और लोकसभा व विधानसभा दोनों में सत्ताधारी संयुक्त मोर्चे को आशातीत सफलता मिली। मुख्य विशेषता यह रही कि कांग्रेस को

¹ Kuldip Nayar . *India after Nehru*, 1975, Vikas. pp 166-167.

पहले के मुकाबले अधिक सीटें मिली और विधानसभा में सबसे बड़े दल के रूप में सामने आयी। सबसे बड़े दल के रूप में कांग्रेस विधायक दल के नेता कल्याणकर ने मुख्यमंत्री पद की शपथ ली। मार्च 1977 के चुनाव में विधानसभा की 140 सीटों में से सत्ताधारी संयुक्त मोर्चे को 111 सीटें मिली। राजन मामले को लेकर उत्पन्न हुए राजनीतिक विवाद में संयुक्त मोर्चे के मुख्य-मंत्री कल्याणकर को त्यागपत्र देना पड़ा। उनकी जगह ए. के. एण्टोनी मुख्यमंत्री बने। बाद में कांग्रेस विभाजन के फलस्वरूप उन्होंने पद त्याग दिया और साम्यवादी दल के पी. के. वामुदेवन नय्यर मुख्यमंत्री पद पर आसीन हुए। इस संयुक्त मोर्चा मन्त्रिमण्डल ने अपने मतभेद के कारण त्यागपत्र दे दिया और 12 अक्टूबर, 1979 को मुस्लिम लीग के सी. एच. मोहम्मद कोया के नेतृत्व में तीन-सदस्यीय मन्त्रिमण्डल ने शपथ ली। कोया मन्त्रिमण्डल को साम्यवादी दल (CPI) के नेतृत्व में बने संयुक्त मोर्चा मन्त्रिमण्डल के स्थान पर पदस्थ किया गया। कोया के राजनीतिक दल के विधायकों की संख्या मात्र 11 थी। राष्ट्रीय प्रजातन्त्री मोर्चा सत्ता में मुस्लिम लीग का साझेदार बना और मोर्चे के विधायकों की संख्या कुल 4 थी। लोगों ने अनुमान लगाया कि यह मन्त्रिमण्डल चिरजीवी नहीं होगा। किन्तु जब भू-उपहार विधेयक पर मतदान हुआ तो उसके पक्ष में 70 और विपक्ष में 42 मत आये। यह स्पष्ट हो गया कि विधेयक के विरोध में भारतीय साम्यवादी दल और मार्क्सवादी दल साम्यवादी (22+19 विधायकों ने) ने ही मतदान किया। साम्यवादियों के विपरीत मुस्लिम लीग और राष्ट्रीय प्रजातन्त्रवादी मोर्चे के अलावा कांग्रेस 22, केरल कांग्रेस (जोसफ गुट) 9, कांग्रेस और कांग्रेस (इ) 17 ने मन्त्रिमण्डल का साथ दिया। यह स्पष्ट था कि सारो वाद केरल में साम्यवादी लोग एक तरफ और गैर-साम्यवादी सभी राजनीतिक दल दूसरे खेमे में जमा हो गये।

from - Communist

वस्तुतः अवसरवादिता के कारण केरल में केरल कांग्रेस, मुस्लिम लीग, जनता पार्टी और इन्दिरा कांग्रेस एक नाव में सवार हो गये। जैसे ही दोनों साम्यवादी दलों के बीच मेलजोल का प्रयत्न शुरू हुआ और इस बात की आशंका होने लगी कि साम्यवादी लोग एकता के कारण प्रदेश की राजनीति को प्रभावित करते जा रहे हैं, सारे गैर-साम्यवादी दल सगठित हो गये।

मोहम्मद कोया मन्त्रिमण्डल के त्यागपत्र के बाद 30 नवम्बर, 1979 को राज्य विधानसभा को भंग कर दिया गया और 4 दिसम्बर, 1979 को यहाँ राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। 20 जनवरी, 1980 को केरल विधानसभा के चुनाव हुए। मार्क्सवादी साम्यवादी दल के नेतृत्व वाले सात-सदस्यीय वामपन्थी मोर्चे को 140 सदस्यीय केरल विधानसभा में 93 स्थान प्राप्त हुए और उसे पूर्ण बहुमत प्राप्त हो गया। राज्य में उसके मुख्य विपक्षी दल कांग्रेस (इ) के नेतृत्व वाले मोर्चे को 46 स्थान मिले। मार्क्सवादी साम्यवादी दल के नेतृत्व वाले मोर्चे में कांग्रेस (असं), भारतीय साम्यवादी दल, केरल कांग्रेस (मणि गुट), मुस्लिम लीग, केरल कांग्रेस (पिल्लई गुट) तथा आर. एस. पी. शामिल थे। दूसरी ओर कांग्रेस (इ) के नेतृत्व वाले प्रजातान्त्रिक मोर्चे में 6 दल शामिल थे। ये दल थे कांग्रेस (इ), मुस्लिम लीग, केरल कांग्रेस (जोसफ गुट), नेशनल डेमोक्रेटिक पार्टी, प्रजा-सोशलिस्ट पार्टी तथा जनता पार्टी। मार्कवा वाले मार्च के नेता इ. के. नयनार बनाये गये। परन्तु अक्टूबर 1981 में मुख्यमंत्री नयनार ने राज्यपाल को अपनी सरकार का इस्तीफा पेश कर दिया। 16 अक्टूबर, 1981 को ए. के. एण्टोनी गुट (कांग्रेस शरद) ने तथा उसके बाद 9-सदस्यीय मणि गुट ने सरकार से अपना समर्थन वापिस ले लिया जिसके फलस्वरूप मार्क्सवादी नेतृत्व वाला नयनार मन्त्रिमण्डल अल्पमत में आ गया और 20 अक्टूबर को राज्य में छठी बार राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। कांग्रेस 'श' ने मन्त्रिमण्डल से इस्तीफा देते समय अपने वयान में कहा कि "एक बार फिर सिद्ध हो गया है कि सिर्फ प्रजातान्त्रिक शक्तियों द्वारा ही राज्य

में साफ-सुथरा प्रशामन स्थापित किया जा सकता है और शान्ति व्यवस्था सुचारु बनायी जा सकती है।”

इसके बाद कांग्रेस (इ) के नेता के कर्णाकरण के नेतृत्व में एक अन्य मिली-जुली सरकार का गठन किया गया। यह सरकार विधानसभा के स्पीकर के निर्णायक मत के आधार पर कुछ दिनों तक टिकी रही। स्पीकर ने सरकार को बचाने के लिए एक अवसर पर तो एक दिन में ही आठ बार अपने निर्णायक मत का प्रयोग किया। किन्तु जैसे ही केरल कांग्रेस के विधायक लोल्प्पन नेवाडन ने सरकारी पक्ष से अपना सम्बन्ध विच्छेद कर लिया तो कर्णाकरण सरकार अल्प-मत में आ गयी। 19 मई, 1982 को राज्य विधानसभा के मध्यावधि चुनावों में कांग्रेस (इ) के नेतृत्व वाले संयुक्त लोकतान्त्रिक मोर्चे को 140 सदस्यों वाली विधानसभा में 77 स्थान प्राप्त हुए और के. कर्णाकरण के नेतृत्व में मोर्चे द्वारा एक मिली-जुली सरकार गठित की गयी। इस सरकार की स्थिति घटक दलों के आपसी तालमेल के अभाव में अनवरत डगमगाती रही।

23 मार्च, 1987 को केरल विधानसभा के चुनाव हुए और वहाँ वामपन्थी लोकतान्त्रिक मोर्चा विजयी हुआ। केरल में 140 में से कुल 138 सीटों के लिए चुनाव हुए। इसमें से 76 स्थान वामपन्थी मोर्चे को, 60 संयुक्त लोकतान्त्रिक मोर्चे को व 2 स्थान अन्य को प्राप्त हुए। ई. के. नयनार को वामपन्थी मोर्चे का नेता चुना गया और तब से एक मिली-जुली सरकार उनके नेतृत्व में कार्यरत है।

उल्लेखनीय है कि केरल में मन्त्रिमण्डलों के बहुत थोड़े समय तक जलने का इतिहास रहा है, लेकिन अच्युत मेनन के नेतृत्व में गठित संयुक्त मोर्चे की सरकार ही मात्र ऐसी सरकार थी जिसे अपने पूरे कार्यकाल तक सत्ता में बने रहने का मौका मिला, यही नहीं, दो बार छ-छ. महीने के लिए उसके कार्यकाल में वृद्धि भी की गयी। वस्तुतः सारे भारत में संयुक्त मोर्चे की सरकारों में यह सफलता अच्युत मेनन की सरकार को ही प्राप्त हो सकी।

उड़ीसा में मिली-जुली सरकार की राजनीति (COALITION POLITICS IN ORISSA)

चतुर्थ आम चुनाव में उड़ीसा विधानसभा के 140 सदस्यों में से 49 स्थान स्वतन्त्र दल को, 30 कांग्रेस को, 26 जन कांग्रेस को, 21 प्रसोपा, 7 सी. पी. आई., 2 संसोपा तथा 1 स्थान सी. पी. एम को प्राप्त हुआ। स्वतन्त्र दल के नेता आर. एन. सिंहदेव ने 8 मार्च, 1967 को जन कांग्रेस के समर्थन से मिली-जुली सरकार बनायी। दोनों दलों ने संयुक्त चुनाव लड़ा था और कुल मिलाकर 75 स्थान प्राप्त कर लिये थे। यह सरकार जनवरी 1971 तक भली-भाँति काम करती रही। कांग्रेस दल ने जन कांग्रेस को सिंहदेव सरकार से पृथक् करने के प्रयास प्रारम्भ किये। जनवरी 1971 में जन कांग्रेस ने यह आरोप लगाते हुए कि स्वतन्त्र दल के मन्त्री भ्रष्ट कार्य कर रहे हैं, सरकार से अपना समर्थन वापस ले लिया। राज्यपाल ने मुख्यमन्त्री को सदन का विश्वास प्राप्त करने को कहा किन्तु मुख्यमन्त्री ने 9 जनवरी, 1971 को अपना त्यागपत्र दे दिया।¹ राज्यपाल ने राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर दी और विधानसभा का विघटन कर दिया गया। 5 मार्च, 1971 को नये चुनाव हुए और किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। उत्कल कांग्रेस ने स्वतन्त्र दल, झारखण्ड पार्टी तथा निर्दलीय सदस्यों से मिलकर मोर्चा बनाया जिसके नेता विश्वनाथ दास चुने गये। राष्ट्रपति शासन की समाप्ति की गयी और 3 अप्रैल, 1972 को नयी सरकार अस्तित्व में आयी। शीघ्र ही उत्कल कांग्रेस मन्त्रिमण्डल से हट गयी और जून 1972

¹ *The Times of India*, 14 January, 1971, p 1.

मे नन्दिनी सत्पथी के नेतृत्व में कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल बन गया। उत्कल कांग्रेस ने यह भी प्रस्ताव पारित कर दिया कि वह कांग्रेस में शामिल हो जायेगी। यह मित्रता अधिक दिनों तक नहीं चल सकी। बीजू पटनायक ने प्रगति दल बनाकर बगावत का झण्डा खड़ा कर दिया और सत्पथी सरकार से कई विधायक अलग हो गये। सत्पथी मन्त्रिमण्डल ने बहुमत खो दिया और 28 फरवरी, 1973 को त्यागपत्र दे दिया। राज्यपाल ने राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर दी। फरवरी 1974 में उड़ीसा में पुनः निर्वाचन हुए। भारतीय साम्यवादी दल ने कांग्रेस के साथ चुनाव समझौता किया और सरकार बनाने में उसको सहयोग दिया। श्रीमती नन्दिनी सत्पथी को मुख्य-मन्त्री बनाया गया। भारतीय साम्यवादी दल सरकार में सम्मिलित नहीं हुआ और बाहर से सरकार को समर्थन देता रहा। बाद में कई निर्दलीय सदस्य कांग्रेस में मिल गये और सरकार सुगमता से चलने लगी।

इसी प्रकार उड़ीसा में श्री सिंहदेव द्वारा निर्मित मोर्चा सरकार लगभग चार वर्ष तक सफलतापूर्वक कार्य करती रही। उसकी सफलता का राज यह था कि यह सरकार केवल दो दलों का ही संयुक्त मोर्चा थी और यदि कांग्रेस जन कांग्रेस के नेताओं के प्रलोभन न देती तो आसानी से उड़ीसा की संविद सरकार पाँच वर्ष का कार्यकाल पूरा कर लेती।

प. बंगाल राजनीति में संयुक्त मोर्चा सरकार

(COALITION GOVERNMENT IN W. BENGAL POLITICS)

पश्चिमी बंगाल में कांग्रेस दल बीस वर्ष तक लगातार सत्ताह्वित रहा था, पर सन् 1967 के चतुर्थ आम चुनावों में उसे पूर्ण बहुमत न मिल सका। स्वतन्त्रता के बाद यह पहला मौका था जबकि उसे चुनावों में भारी पराजय का मुंह देखना पड़ा। विरोधी दलों ने तत्काल ही एक काम-चलाऊ गठबन्धन तैयार कर लिया जिससे कि वे मिली-जुली सरकार का निर्माण कर सकें। 25 फरवरी, 1967 को दोनो वामपंथी मोर्चे—संयुक्त वामपंथी मोर्चे और जनवादी संयुक्त वामपंथी मोर्चे के कुछ गुटों ने मिलकर एक संयुक्त लोकतन्त्रात्मक मोर्चे की स्थापना की। वगला कांग्रेस के श्री अजय मुखर्जी इस मोर्चे के नेता बने। पहली मार्च को राज्यपाल ने संयुक्त मोर्चे के नेता को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया। मोर्चे ने एक न्यूनतम कार्यक्रम की घोषणा कर दी। अजय मुखर्जी के मन्त्रिमण्डल के प्रति जनता ने अभूतपूर्व उत्साह, आशा और उल्लास का परिचय दिया। संयुक्त मोर्चे में शीघ्र ही दरारें पड़ गयीं। एक समय तो ऐसा लगने लगा कि मुख्यमन्त्री और वामपंथी साम्यवादी एक-दूसरे से अलग हो जायेंगे। वामपंथी साम्यवादियों की राष्ट्र-विरोधी एवं हिंसात्मक कार्यवाहियों नक्सलवादी विद्रोह, घेराव, हड़तालो आदि में तंग आकर मुख्यमन्त्री अजय मुखर्जी ने अपनी सरकार का तख्ता पलटने का निर्णय किया। सिंचाई मन्त्री श्री विश्वनाथ मुखर्जी की खाद्य मन्त्री पी. सी. घोष ने कहा-सुनी हो गयी। वगला कांग्रेस के अनुसूचित जाति के 18 विधायकों ने अनुसूचित जाति के किसी सदस्य को मन्त्रिमण्डल में शामिल न करने के प्रश्न पर संयुक्त मोर्चा छोड़ देने की धमकी दी। मन्त्रिमण्डल की बैठक में मुख्यमन्त्री और उपमुख्यमन्त्री ज्योति बसु के बीच झड़प हो गयी। खाद्यमन्त्री डॉ. पी. सी. घोष ने संयुक्त मोर्चा मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दिया। डॉ. घोष के साथ 17 अन्य विधायक भी संयुक्त मोर्चे से निकल गये और संयुक्त मोर्चा अल्पमत में आ गया। इसके बाद संयुक्त मोर्चे ने न तो त्यागपत्र दिया और न विधान-सभा की बैठक ही जल्दी बुलायी। इस स्थिति में राज्यपाल ने संयुक्त मोर्चा मन्त्रिमण्डल को बर्खास्त कर दिया। डॉ. पी. सी. घोष ने कांग्रेस दल के सहयोग से संयुक्त मोर्चे से दल-बदल करने वाले विधायकों का एक अल्पसंख्यक मन्त्रिमण्डल बनाया। बाद में कांग्रेस से कुछ सदस्य भी घोष मन्त्रिमण्डल में शामिल हो गये, लेकिन मन्त्रिमण्डल के वितरण के समय कांग्रेसियों में फिर विवाद उत्पन्न हो गया। राज्यपाल ने विधानसभा की बैठक बुलायी और स्वीकर श्री विजय वनर्जी ने एक अभूत-

पूर्व व्यवस्था द्वारा गदन को अनिश्चित काल के लिए स्थगित कर दिया। ऐसी स्थिति में राज्यपाल ने राष्ट्रपति शासन की सिफारिश की और विधानसभा भंग कर दी गयी। फरवरी 1969 में विधानसभा के मध्यावधि चुनाव हुए। 280 सदस्यों के सदन में 12 दलों के संयुक्त मोर्चे को 214 स्थान प्राप्त हुए और राज्यपाल ने श्री अजय मुखर्जी को नयी सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया। संयुक्त मोर्चे के नेताओं ने पश्चिमी बंगाल में अपने नये मन्त्रिमण्डल का आरम्भ इस वचन के साथ किया कि वे संविधान तथा जनतन्त्रात्मक ढाँचे के भीतर रहकर ही कार्य करेंगे।

संयुक्त मोर्चे ने राज्यपाल श्री धर्मवीर को हटाने की माँग की। राज्यपाल को ऐसा अभिभाषण तैयार करके दिया जिसमें स्वयं राज्यपाल द्वारा संयुक्त मोर्चा सरकार की वर्तमान स्थिति की भी आलोचना की गयी। नक्सलवादियों की गतिविधियाँ राज्य में सक्रिय रूप से बढ़ गयीं। मुख्यमन्त्री तथा बंगला कांग्रेस ने राज्य में अव्यवस्था को दूर करने के लिए 1 दिसम्बर, 1969 को सत्याग्रह प्रारम्भ किया। अजय मुखर्जी और ज्योति बसु के बीच भयंकर मतभेद बढ़ गये। उपमुख्यमन्त्री ज्योति बसु कहने लगे कि मुख्यमन्त्री की स्थिति तो बराबर वालों में 'प्रथम' मात्र है। विधानसभा में मुख्यमन्त्री ने स्वयं कहा कि संयुक्त मोर्चा सरकार ने अनेक 'असम्भ्यतापूर्ण' कार्य किये हैं। अराजकता, हिंसा और अव्यवस्था की स्थिति में मुख्यमन्त्री ने स्वयं त्यागपत्र दे दिया। मार्क्सवादी-साम्यवादी पार्टी ने उनके त्यागपत्र के विरोध में 'बन्द' आयोजित किया। राज्यपाल ने राष्ट्रपति शासन की सिफारिश कर दी और संयुक्त मोर्चा अपने ही मतभेदों से टूट गया।

मार्च 1977 में चुनाव होते हैं और अजय मुखर्जी एक लोकतान्त्रिक संयुक्त मोर्चे का निर्माण करते हैं। इस मोर्चे में कांग्रेस भी शामिल हो जाती है। बंगलादेश की घटनाओं के मन्दर्भ में मुख्यमन्त्री अजय मुखर्जी ने राज्यपाल को विधानसभा भंग करने की सलाह दी और राज्य में पुनः राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया। मार्च 1972 में पुनः चुनाव होते हैं। कांग्रेस दल को 280 स्थानों में से 216 स्थान प्राप्त होते हैं और श्री सिद्धार्थ शर्मा के नेतृत्व में कांग्रेस की सरकार बनती है।

कांग्रेस पार्टी की यह सरकार आपात्काल के दिनों में भी चलती रही। जून 1977 के विधानसभा चुनावों में कांग्रेस पार्टी का स्थान मार्क्सवादी-साम्यवादी दल ने ले लिया। 294-सदस्यीय विधानसभा में मार्क्सवादी दल को 177 स्थान प्राप्त हुए और मिली-जुली सरकार बनाने की कोई आवश्यकता प्रतीत नहीं हुई। ज्योति बसु मुख्यमन्त्री बने और उनकी सरकार जनवरी 1982 तक आसानी से चलती रही।

1982 तथा 1987 के विधानसभा चुनावों में भी मार्क्सवादी पार्टी के नेतृत्व वाले मोर्चे को बहुमत प्राप्त हुआ और ज्योति बसु के नेतृत्व में मिली-जुली सरकार बनी। प्रारम्भ में मोर्चे के घटक दलों में दरारें प्रकट हुईं किन्तु मार्क्सवादी पार्टी का अकेले ही स्पष्ट बहुमत होने के कारण सरकार के संचालन में कोई कठिनाई दिखलायी नहीं देती।

इस प्रकार पश्चिमी बंगाल में संयुक्त मोर्चे के शासन काल में हिंसा अव्यवस्था और अराजकता बड़ी। वामपन्थी दलों की कार्यवाही के कारण व्यापक रूप से औद्योगिक अशान्ति उत्पन्न हो गयी। मोर्चे में एक ओर मुख्यमन्त्री और उपमन्त्री के बीच तनाव पैदा हुए थे तो दूसरी तरफ राज्यपाल और केन्द्रीय सरकार से भी मोर्चे ने संघर्ष प्रारम्भ कर दिया।

बिहार में संविद सरकार की राजनीति

(COALITION GOVERNMENT IN BIHAR POLITICS)

चतुर्थ आम चुनाव में बिहार में कांग्रेस दल की भारी पराजय हुई। विधानसभा में गैर-कांग्रेसी दलों में ससोपा के सदस्य सबसे अधिक थे। उसने गैर-कांग्रेसी दलों के साथ गैंग्जोड किया और 31-तुनी कार्यक्रम के आधार पर संविद का निर्माण किया। इस संविद में नसोपा, प्रसोपा,

जन-संघ, जन-क्रान्ति दल, साम्यवादी दल शामिल हुए। महामाया प्रसाद सिन्हा को नेता तथा कर्पूरी ठाकुर को सविद का उपनेता चुना गया। राज्यपाल ने सिन्हा को सरकार बनाने के लिए आमन्त्रण दिया।

दल-बदल द्वारा संविद सरकार को अपदस्थ करने के प्रयास किये गये। मुख्यमन्त्री ने मोर्चे की सरकार के लिए कुछ कांग्रेसी विधायकों को वचन दिया कि वे कांग्रेस का साथ छोड़कर मोर्चे में सम्मिलित हो जायें तो उन्हें मन्त्री-पद दे दिया जायेगा। संयुक्त मोर्चा मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध 'अविश्वास प्रस्ताव' पारित हो गया और महामाया प्रसाद ने अपने मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दिया।

उसके बाद श्री मण्डल के नेतृत्व में पाँच सदस्यों के शोपित दल मन्त्रिमण्डल ने शपथ-ग्रहण की। यह अल्पमस्यक मन्त्रिमण्डल था जिसे कांग्रेस दल का समर्थन प्राप्त था। 47 दिन तक शासन करने के बाद कांग्रेस समर्थित शोपित दल मन्त्रिमण्डल विधानसभा में 'अविश्वास प्रस्ताव' पर 17 मतों द्वारा अपदस्थ हो गया।

श्री भोला पासवान शास्त्री के नेतृत्व में संयुक्त मोर्चे की नयी सरकार बनी। बिहार विधानसभा के नौ दलों ने उनका समर्थन करने का वचन दिया। केवल 95 दिन बाद श्री शास्त्री ने मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दिया और राज्यपाल को नये चुनाव कराये जाने की सलाह दी। श्री शास्त्री ने अपने त्यागपत्र में कहा कि "मेरी सरकार की स्थिति डावॉडोन हो गयी है क्योंकि हमारे एक घटक दल ने ऐसी शर्तें रखी हैं जिन्हें राज्य के हित की दृष्टि से स्वीकार नहीं किया जा सकता।" संविधान के अनुच्छेद 356 के अनुसार राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया गया और राज्य विधानसभा का विघटन कर दिया गया।

फरवरी 1969 में मध्यावधि चुनाव हुए। विधानसभा में न तो कांग्रेस को ही पूर्ण बहुमत मिल सका और न किसी अन्य दल को ही। कांग्रेस दल के नेता सरदार हरिहर सिंह सरकार बनाते हैं किन्तु शीघ्र ही हरिहर सिंह मन्त्रिमण्डल विधानसभा में बजट माँगों के बीच 143 के विरुद्ध 164 मतों से हार गया। हार का कारण था दल-बदल और मुख्यमन्त्री ने त्यागपत्र दे दिया। विपक्ष के नेता भोला पासवान शास्त्री संयुक्त मोर्चा मन्त्रिमण्डल बनाते हैं। किन्तु पासवान मन्त्रिमण्डल केवल 9 दिन चला। बड़े नाटकीय ढंग से 34 सदस्यों वाले जनसंघ दल ने पासवान सरकार से समर्थन वापस ले लिया। संयुक्त मोर्चा मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र राज्यपाल ने स्वीकार कर लिया और बिहार में राष्ट्रपति शासन की घोषणा कर दी गयी, किन्तु विधानसभा को भंग नहीं किया गया। अक्टूबर-नवम्बर, 1969 में कांग्रेस विभाजन के बाद श्री दरोगा प्रसाद राय को कांग्रेस दल का नेता चुना गया। राय ने राज्यपाल से संयुक्त मोर्चा सरकार बनाने की प्रार्थना की। साम्यवादी दल, प्रसोपा, भाकद, शोसित दल तथा झारखण्ड पार्टी से विचार-विमर्श करने के बाद 35-सूत्री कार्यक्रम बनाया गया और पुनः बिहार में संयुक्त मोर्चा सरकार (16 फरवरी, 1970) कायम कर दी गयी। परन्तु इस सरकार में भी सकट प्रारम्भ हो गये। 26 मई 1970 को लोकतान्त्रिक कांग्रेस गुट अलग हो गया व प्रसोपा के कुछ सदस्य भी अलग हो गये। बाद में भाकद तथा झारखण्ड दल ने भी धमकियाँ देना प्रारम्भ कर दिया। 10 अक्टूबर, 1970 को कांग्रेस के ही कुछ विधायकों ने श्री राय के विरुद्ध शिकायतें पेश की और 'नेता बदलो' आन्दोलन शुरू कर दिया। 18 दिसम्बर, 1970 को विधानसभा में राय सरकार पराजित हो गयी और कर्पूरी ठाकुर के नेतृत्व में नयी संविद सरकार बन गयी। परन्तु इस प्रकार से वे लोग असन्तुष्ट हो गये जिनको मन्त्रिमण्डल प्राप्त नहीं हुआ। कांग्रेस, साम्यवादी, प्रसोपा, भाकद तथा झारखण्ड दल ने मिलकर 'प्रगतिवादी विधायक फ्रण्ट' बनाया और संयुक्त मोर्चा सरकार को अपदस्थ करने

का प्रयास करने लगे। परन्तु 1 जून, 1971 को कर्पूरी ठाकुर ने त्यागपत्र दे दिया और राज्यपाल ने 'प्रगतिवादी विधायक फ्रण्ट' के नेता श्री भोला पासवान को सरकार बनाने हेतु आमन्त्रण दिया। यह सरकार भी अधिक दिनों तक नहीं चली और राष्ट्रपति को विधानसभा भंग करनी पड़ी। मार्च 1972 में नये चुनाव होते हैं और कांग्रेस दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है।

जून, 1977 के विधानसभा चुनावों में जनता पार्टी को भारी बहुमत मिला और लोकदल घटक के कर्पूरी ठाकुर मुख्यमन्त्री पद पर आसीन हुए। जब उत्तर प्रदेश मन्त्रिमण्डल से जनसंघ घटक को विलग रखा गया तो इसकी प्रतिक्रियास्वरूप बिहार में जनसंघ घटक ने भारतीय लोकदल मन्त्रिमण्डल को हटाने में अपनी पूरी ताकत लगा दी। राम सुन्दरदास नये मुख्यमन्त्री बने और जब राष्ट्रीय स्तर पर जनता पार्टी का विभाजन हुआ तो जनसंघ घटक की प्रधानता वाले इस मन्त्रिमण्डल को कांग्रेस (आई) के समर्थन से जीवित रखा गया। अन्य राज्यों की तरह बिहार में भी जनता पार्टी के घटकों में रसाकसी चलती रही और जनता सरकारें मिली-जुली सरकारों की भाँति अप्रभावी साबित हुईं।

फरवरी 1990 के बिहार विधानसभा चुनाव में किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। लल्लू प्रसाद यादव के नेतृत्व में जनता दल की अल्पमत सरकार गठित की गई है। अभी यह निश्चित नहीं हो पाया है कि अन्य दल सरकार से बाहर रहकर इसे समर्थन देगे अथवा यह अल्पमत सरकार मिली-जुली सरकार का रूप ग्रहण करेगी।

गुजरात में जनता मोर्चा राजनीति (JANTA MORCHA POLITICS IN GUJARAT)

गुजरात में कांग्रेस दल की स्थिति सदैव सुदृढ़ रही है। सन् 1962 में 154 स्थानों में से कांग्रेस को 113 स्थान मिले जबकि गैर-कांग्रेसी दलों को कुल मिलाकर 41 सीटें ही हाथ लगीं। सन् 1967 के चुनावों में 168 स्थानों में से 93 स्थान कांग्रेस के कब्जे में आये और समूचे विपक्ष को केवल 75 स्थान प्राप्त हुए। सन् 1972 के आम चुनाव में कांग्रेस को 140 स्थान मिले जबकि विपक्ष को केवल 28 स्थान प्राप्त हुए। राष्ट्रपति शासन लागू होने के पश्चात् मार्च 1974 में भी कांग्रेस दल के 117 विधानसभायी सदस्य थे और 44 स्थान रिक्त थे।

जून 1975 में हुए गुजरात विधानसभा के चुनावों में 182 स्थानों के लिए 852 उम्मीदवार खड़े हुए। वस्तुतः गुजरात में यह चुनाव तीन व्यक्तियों और तीन राजनीतिक शक्तियों के इर्द-गिर्द घूमता रहा—इन्दिरा गाँधी, मोरारजी देसाई और चिमनभाई पटेल। तीन राजनीतिक शक्तियाँ थी—कांग्रेस, जनता मोर्चा और किसान मजदूर लोकपक्ष। कांग्रेस दल को 182-सदस्यीय विधानसभा में 75 स्थान प्राप्त हुए। जनता मोर्चे को 86 स्थान (संगठन कांग्रेस को 56, जनसंघ को 18, भारतीय लोकदल को 2, सोपा को 2) तथा मोर्चे द्वारा समर्थित 7 निर्दलीय भी जीत गये तथा किसान मजदूर लोकपक्ष को 12 स्थान मिले।

गुजरात में 'जनता मोर्चा' एक नवीन प्रयोग था। गैर-साम्यवादी दलों ने जनता मोर्चे का निर्माण कर सत्ताधारी कांग्रेस का एक राष्ट्रीय विकल्प तैयार करने की जोरदार पहल की। प्रतिपक्षी दलों के सभी नेताओं ने यह उम्मीद की कि गुजरात में जिस मोर्चे का गठन हुआ है वह शीघ्र ही एक महासंघीय दल के रूप में बदलेगा और फिर बाद में उन सबका एक दल के रूप में विलयन हो जायेगा। गुजरात में जनता मोर्चे के सर्वमान्य नेता मोरारजी देसाई थे और सभी दलों ने मोर्चे द्वारा समर्थित प्रत्याशियों की विजय हेतु एकजुट प्रयास किया।

जनता मोर्चे को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ किन्तु उसने किसान मजदूर लोकपक्ष की सहायता से सरकार बनायी। लोकपक्ष सरकार में सम्मिलित नहीं हुआ। मार्च 1976 में जनता मोर्चा सरकार को 9 महीने शासन करने के बाद त्यागपत्र देना पड़ा। राष्ट्रपति ने संविधान के

अनुच्छेद 356 के अन्तर्गत विधानसभा को फिलहाल स्थगित रखा। राज्यपाल ने अपनी रिपोर्ट में कहा था कि गुजरात में कोई भी पार्टी या पार्टियों का गठबन्धन स्थायी सरकार बनाने की स्थिति में नहीं है।

गुजरात के जनता मोर्चा सरकार के त्यागपत्र की स्थिति विधानसभा के पराजय के कारण उत्पन्न हुई। पराजय के बाद मुख्यमंत्री वावूभाई पटेल ने अपनी सरकार का त्यागपत्र राज्यपाल श्री विश्वनाथ को दे दिया। विधानसभा में वावूभाई पटेल की सरकार की पराजय के एक दिन पहले आठ निर्दलीय कांग्रेस में शामिल हो गये और जनसंघ का एक विधायक निर्दलीय हो गया था। इस तरह जनता मोर्चे को नौ विधायकों के समर्थन से हाथ धोना पड़ा था। वस्तुतः मोर्चे की सरकार के नाम पर मोरारजी देसाई ने ताश का एक महल खड़ा किया था और उनका यह महल नौ महीने के भीतर ही ढह गया। मार्च 1979 के बाद पुनः दल-बदल के फलस्वरूप मोर्चे की सरकार अस्तित्व में आ गयी।

जनता मोर्चे में पाँच दल शामिल थे—संगठन कांग्रेस, जनसंघ, सोशलिस्ट पार्टी, राष्ट्रीय मजदूर पार्टी और भारतीय लोकदल, लेकिन शुरू से ही वास्तविक सत्ता जनसंघ के हाथों में थी। मार्च 1977 के लोकसभा चुनावों के पश्चात् जनता मोर्चे की सरकार 'जनता पार्टी' के नाम से जानी जाने लगी। जनता पार्टी में केन्द्रीय स्तर पर उभरते घटकवाद का प्रभाव वावूभाई पटेल के मन्त्रिमण्डल पर भी पड़ने लगा। यदा-कदा जनसंघ घटक और संगठन कांग्रेस के मध्य रस्साकसी होती रहती थी। फिर भी यह सरकार फरवरी 1980 तक चलती रही। गुजरात में मिली-जुली सरकार का यह प्रयोग काफी हद तक सफल रहा।

फरवरी 1990 में हुए गुजरात विधानसभा के चुनावों में किसी भी एक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं हुआ और जनता दल चिमनभाई पटेल के नेतृत्व में मिली-जुली सरकार गठित हुई जिसमें जनता दल और भाजपा शामिल हुए। विधान सभा में जनता दल को 70 तथा भाजपा को 66 स्थान प्राप्त हुये।

केन्द्र में मिली-जुली सरकारें

(COALITION GOVERNMENTS AT THE CENTRE)

मार्च 1977 के चुनावों में भारतीय राजनीति में एक नया मोड़ आया। चार विरोधी दलों—संगठन कांग्रेस, भारतीय जनसंघ, भारतीय लोकदल और सोशलिस्ट पार्टी ने अपने स्वतन्त्र अस्तित्व को समाप्त कर एक नयी पार्टी—जनता पार्टी में विलय का निर्णय लिया। बाद में जगजीवनराम की कांग्रेस फॉर डेमोक्रेसी का भी जनता पार्टी में विलय हो गया। 24 मार्च, 1977 को मोरारजी देसाई के नेतृत्व में जनता पार्टी ने केन्द्र में सरकार बनायी। मोरारजी देसाई के नेतृत्व में बनी जनता पार्टी की सरकार केवल 28 महीनों तक ही चल सकी। वस्तुतः यह एक मिली-जुली सरकार ही थी। जिस पर जनता पार्टी का आवरण डाल दिया गया था। जनता पार्टी के पाँच-छ घटक दलों में अधिकतम लाभ प्राप्त करने के लिए अनवरत संघर्ष चलता रहता था। दलीय स्तर पर और सरकारी स्तर पर घटक दलों की शक्ति के अनुपात में प्रतिनिधित्व दिया जाता था। प्रधानमंत्री पद पर मोरारजी देसाई का चयन और पार्टी के अध्यक्ष पद पर चन्द्रशेखर का चयन एक प्रकार से राजनीतिक सौदेबाजी का परिणाम था।

छठी लोकसभा में जनता पार्टी के घटकों का प्रतिनिधित्व

संख्या	घटक का नाम	लोकसभा सदस्यों की संख्या
1.	जनसंघ	94
2.	भारतीय लोकदल	71

3.	संगठन कांग्रेस	50
4	सोशलिस्ट पार्टी	28
5.	कांग्रेस फॉर डेमोक्रेसी	28
6.	चन्द्रशेखर गुट	5
7.	अन्य	25
कुल		301

घटकवाद के आधार पर निर्मित जनता मन्त्रिमण्डल

संख्या	घटक का नाम	मन्त्रियों की संख्या
1	भारतीय लोकदल	12
2.	जनमध	11
3	संगठन कांग्रेस	10
4	सोशलिस्ट	4
5	कांग्रेस फॉर डेमोक्रेसी	3
6	अकाली दल	2
7.	चन्द्रशेखर गुट	2

जनता पार्टी के मन्त्री और नेताओं में वैचारिक और सैद्धान्तिक प्रश्नों पर मतभेद थे। चरणसिंह और जगजीवनराम दोनों ही मोरारजी देसाई को अपदस्थ करके प्रधानमन्त्री बनने का सपना सँजोये थे। भारतीय लोकदल और जनसंघ घटक में राष्ट्रीय स्वयंसेवक संघ से सम्बन्धित प्रश्न पर गम्भीर विवाद उत्पन्न हो गया। आजादी के तीस वर्षों बाद बनी भारत की पहली गैर-कांग्रेस सरकार यद्यपि पूर्ण बहुमत प्राप्त जनता पार्टी की सरकार थी तथापि इसके शासन के 843 दिनों को पार्टी के अन्तर्विरोध, असन्तोष, टूटन और अवसरवादिता के लिए हमेशा याद किया जायगा।

जनता पार्टी सरकार आपसी फूट और निजी महत्वाकांक्षाओं के टकराव की शिकार बनी। 15 जुलाई, 1979 को त्यागपत्र देने के बाद कुछ दिनों तक मोरारजी देसाई कार्यभार सँभाले रहे। 29 जुलाई, 1979 को जनता (एस) तथा कांग्रेस (असं) ने चौधरी चरणसिंह के नेतृत्व में मिली-जुली सरकार गठित की। बाद में इस सरकार में अन्नाद्रमुक दल भी शामिल हो गया किन्तु धीरे-धीरे एक-एक गुट इस सरकार से अलग होने लगा। यह सरकार सदन का विश्वास अर्जित नहीं कर सकी। 20 अगस्त, 1979 को चरणसिंह ने प्रधानमन्त्री पद से त्यागपत्र देते हुए राष्ट्र-पति से मध्यावधि चुनाव कराने की सिफारिश की।

जनवरी 1980 के चुनावों में भारतीय जनता के सामने मोटे रूप से दो प्रश्न थे—पहला, जनता प्रधानमन्त्री पद के लिए शक्तिशाली नेता चाहती है (इन्दिरा गाँधी) अथवा दुर्बल नेता (जगजीवनराम और चरणसिंह)। दूसरा, मतदाता एक अनुशासित दल (कांग्रेस आई) का शासन चाहते हैं अथवा मिले-जुले दलों के मोर्चे (जनता पार्टी और लोकदल) का शासन। भारत की जनता ने मिली-जुली सरकारों वाले नेताओं और दलों को अस्वीकार करके केन्द्र में स्थिर शासन की स्थापना का निर्णय लिया। जनता और लोकदल की मिली-जुली केन्द्रीय सरकारों का इतिहास यह सिद्ध कर देता है कि इनसे शासन में ढिलाई आती है और विघटनकारी प्रवृत्तियाँ उभरती हैं।

बी. पी. सिंह के नेतृत्व में राष्ट्रीय मोर्चे की सरकार

नयी लोकसभा चुनावों के बाद बी. पी. सिंह के नेतृत्व में केन्द्र में राष्ट्रीय मोर्चे की सरकार गठित की गई, वैसे तो यह एक आत्मीयता सरकार है जिसे बाहर रहकर भाजपा और मार्क्स-

वादी पार्टी समर्थन दे रही है। किन्तु राष्ट्रीय मोर्चे के घटक दलों में जनता दल, द्रमुक, तेलुगू-देशम्, असम गण परिषद आदि दल हैं और वे मन्त्रिमण्डल में भी शामिल हुए हैं, अतः यह सरकार एक मिली-जुली सरकार जैसी प्रतीत होती है।

मिली-जुली सरकारों के प्रयोग की असफलता : मूल्यांकन

(THE FAILURE OF THE EXPERIMENTS OF THE COALITIONS . APPRAISED)

चतुर्थ आम-चुनावों के बाद निर्मित मिली-जुली सरकारों में से केरल में साम्यवादी दल के नेतृत्व वाला मोर्चा तथा पश्चिमी बंगाल में मार्क्सवादी दल के नेतृत्व वाला मोर्चा ही टिकाऊ रहा, क्योंकि ये दल अपने क्षेत्र में ज्यादा संगठित और एकतावद्ध थे। अधिकांश राज्यों में खिचड़ी या परस्पर विरोधी दलों के मोर्चे धीरे-धीरे टूट गये। इनके टूटने का कारण अन्तर्विरोध, स्वार्थों की टकराहट और नीति-विहीनता ही थी। संयुक्त मोर्चा सरकारों के पतन के बीज, उनके जन्म में ही निहित थे। विभिन्न राज्यों में साम्प्रदायिक और अवसरवादी पार्टियों ने ईंट और रोड़े जोड़कर अपने कुनवे बनाये थे, जो अधिक दिन चल ही नहीं सकते थे। इस प्रकार भारतीय राजनीति में मिली-जुली सरकारों का प्रयोग पूर्णतया असफल रहा।¹ इसकी असफलता के प्रमुख कारण इस प्रकार हैं :

(1) **दल-बदल और प्रतिदल-बदल की घटनाएँ**—सन् 1967 के आम चुनाव के पश्चात् यह अवसर था जब इतने अधिक राज्यों में विरोधी दलों को सरकार बनाने का अवसर मिला। आरम्भ में विरोधी दल पारस्परिक समझौता करके सरकार बनाने के लिए तैयार हो गये। लेकिन कुछ ही दिनों बाद मिश्रित मन्त्रिमण्डलों के पतन की प्रक्रिया प्रारम्भ हुई। उत्तर प्रदेश, बिहार, पश्चिमी बंगाल, पंजाब आदि में दल-बदल की घटनाओं के कारण सरकारें तेजी से टूटना प्रारम्भ हो गयीं और राष्ट्रपति शासन की स्थापना हुई।

(2) **संविद के घटक दलों में वैचारिक मतभेद एवं असंगतियाँ**—मिली-जुली सरकारों के पतन का दूसरा कारण घटक दलों में वैचारिक मतभेद पाया जाना था। साम्यवादी और जनसंघ, स्वतन्त्र पार्टी और एस. एस. पी. दलों में वैचारिक दृष्टि से बहुत अधिक अन्तर पाया जाता है और ऐसी स्थिति में एक सरकार में इन दलों के प्रतिनिधियों के लिए कार्य करना कठिन था।

(3) **स्वार्थ और पदलोलुपता की भावनाएँ**—मिली-जुली सरकारों के विधायकों और नेताओं में पदलोलुपता अपनी चरम सीमा पर थी। जो गुट अथवा व्यक्ति सरकार में पद पाने में विफल रहे, वे दूसरी सरकार बनाने की तरकीबें सोचने लगे ताकि उनकी महत्वाकांक्षाएँ पूरी हो सकें। राज्यों में मिली-जुली सरकारें उन राजनीतिज्ञों का तमाशा बन गयीं जो स्वार्थी, अवसरवादी, सत्ता के भूखे और अनैतिक थे और जिन्हें अपने व्यक्तिगत स्वार्थों के सिवाय और कुछ नहीं दीखता था।

(4) **नकारात्मक दृष्टिकोण**—मिली-जुली सरकारों की प्रेरणा इस निश्चय से मिली कि कांग्रेस दल को सरकार न बनाने दी जाय। राज्यों में निर्मित सभी मिश्रित सरकारों का सामान्य लक्ष्य यह था कि जहाँ तक सम्भव हो कांग्रेस दल को सरकार बनाने का अवसर ही न दिया जाना चाहिए और जिन राज्यों में कांग्रेस दल का निर्माण हो गया है। उन्हें गिराने का सामूहिक रूप से प्रयत्न करना चाहिए। मन्त्रिमण्डल बनाने के अतिरिक्त किसी कार्यक्रम पर मिश्रित सरकारों के घटक दलों में आम सहमति नहीं हो पायी। जिन लोगों के वे प्रतिनिधि थे, उनके विषय में वे कठिनाई से ही सोच पाये और वे उनकी उन्नति के लिए योजनाएँ और नीतियाँ भी कठिनाई से ही बना पाये। वस्तुतः मिली-जुली सरकारें कांग्रेसी कुशासन का विकल्प नहीं बन पायीं।

¹ "Thus Coalition Governments become a game of selfish, opportunist power hungry and unscrupulous politicians who had to look after nothing but their personal interests."

(5) मिली-जुली सरकारों के घटक दलों की 'समन्वय समिति द्वारा सुपर केबिनेट' की भूमिका अदा करना—मिली-जुली सरकारों वाले राज्यों में घटक दलों द्वारा निर्मित 'समन्वय समिति' (Co-ordination Committee) की कार्य-प्रणाली ही कुछ ऐसी थी कि वहाँ के मन्त्रिमण्डल की सत्ता का ह्रास होने लगा। समन्वय समिति 'सुपर केबिनेट' की भाँति आचरण करती थी और राज्य का मुख्यमन्त्री एक कठपुतली की भाँति खिखलायी देता था।¹ मिश्रित सरकार का मुख्यमन्त्री संसदीय अभिसमयों के प्रतिकूल अपना त्यागपत्र राज्यपाल को प्रेषित न कर प्रायः 'समन्वय समिति' को देता था। मुख्यमन्त्री अपने मन्त्रिमण्डल की रचना एवं पुनर्रचना केवल इसी 'निकाय' के परामर्श एवं स्वीकृति से करता था। इस प्रकार मिश्रित सरकारों के युग में वास्तविक सत्ता उन लोगों के हाथों में थी जो समन्वय समिति को नियन्त्रित करते थे। इससे मुख्यमन्त्री और मन्त्रिमण्डल अलग हो गये और प्रशासन को प्रभावशाली नेतृत्व प्रदान न कर सके।

मिली-जुली सरकारों की राजनीति और भारतीय राजनीतिक व्यवस्था पर उसका प्रभाव (COALITION POLITICS AND ITS IMPACT ON INDIAN POLITICAL SYSTEM)

मिली-जुली सरकारों के प्रयोग ने भारतीय राजनीति व्यवस्था को भी काफी हद तक प्रभावित एवं आलोकित किया है—**सर्वप्रथम**, इससे संसदीय प्रणाली एवं प्रचलित संसदीय अभिसमयों पर प्रतिकूल प्रहार हुए हैं। मिश्रित सरकारों वाले राज्यों के राज्यपालों के पद विवादास्पद एवं बहुचर्चित बन गये। कहीं-कहीं विपक्षी परिस्थितियों में 'राज्यपाल' को सक्रिय भूमिका का निर्वाह करना पड़ा। मुख्यमन्त्री के पद का अवमूल्यन हुआ, उसकी सत्ता का ह्रास हुआ एवं उसे सरकार में शामिल दलों की समन्वय समिति की देखरेख में कार्य करना पड़ा। मिश्रित सरकारों के मुख्यमन्त्री 'बराबर वालों में प्रथम' जैसी स्थिति में नहीं थे। इससे मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का सिद्धान्त अवश्य आहत हुआ। **द्वितीय**, मिश्रित सरकारों के युग में मन्त्रिमण्डल की शक्ति को भी ग्रहण लगने लगा था। मन्त्रिमण्डल की सर्वोच्चता 'समन्वय समिति' की भूमिका के आगे फीकी पड़ गयी थी। **तृतीय**, मिली-जुली सरकार बनाने वालों की प्रकृति और चरित्र ही ऐसा था कि उनके द्वारा निर्मित सरकारें स्थिर न हो और वे अपने भविष्य के विषय में आश्वस्त न हों। मिली-जुली सरकारों में सभी प्रकार के दलों, दक्षिणपन्थी, वामपन्थी और केन्द्रस्थ ने गठ-जोड़ किये। इससे नकारात्मक ध्रुवीकरण का चलन हुआ जो कभी भी टिकाऊ नहीं बन सकता था। **चतुर्थ**, मन्त्रिमण्डलों की अस्थिरता से नौकरशाही की शक्ति में वृद्धि हुई। नौकरशाही, जो ईमानदारी और कुशलता से अपना कर्तव्य पूरा करने में पहले ही कोई रुचि नहीं ले रही थी, अब सार्वजनिक हित की जो भी थोड़ी-बहुत चिन्ता उसमें थी, भी खो बैठी। आई. ए. एस. अफसर अपने राजनीतिक मालिकों की गतिविधियों को एक ईर्ष्यापूर्ण मनोरंजन के साथ देखते थे और कुछ मामलों में उनके खेल में हिस्सेदार भी बन गये। **पंचम**, मिली-जुली सरकारों के परिणामस्वरूप केन्द्र-राज्य सम्बन्ध तनावपूर्ण दृष्टिगोचर होने लगे। केन्द्र और राज्यों के बीच तनावपूर्ण सम्बन्धों की प्रवृत्ति 1967 के पश्चात् विशेष तौर से देखी गयी। राज्यों की गैर-कांग्रेसी सरकारों ने केन्द्र के अधिकार क्षेत्र को चुनौती दी। वित्तीय सम्बन्धों को लेकर कई गैर-कांग्रेसी राज्यों ने वित्तीय शक्ति वितरण को पुनः परिभाषित करने की माँग की जिससे वित्तीय अनुदानों की व्यवस्था एवं केन्द्रीय सहायता के मापदण्डों को व्यवस्थित स्वरूप दिया जा सके। केन्द्र सरकार के विरुद्ध भेद-

¹ "What undermined the significance of the cabinet in a coalition set up was the co-ordination committee of all constituent partners. It acted as the Super-Cabinet. It even made the head of the Cabinet (Chief Minister) just a showboy and the leader of any other Party became the virtual show master who commanded strongest position in this committee."

भाव करने के कई आरोप लगाये। प. वंगाल में केन्द्रीय रिजर्व पुलिस के रखने के प्रश्न पर वहाँ की सरकार ने केन्द्र से विरोध प्रकट किया। इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय सरकार की खाद्य नीति, भाषा के प्रश्न, अन्तर्राज्यीय जल विवाद, अन्तर्राज्यीय सीमा विवाद एवं उद्योगों की स्थापना के प्रश्नों को लेकर संघीय शासन-व्यवस्था में विघटन की परिस्थितियाँ उत्पन्न हुई थी। केन्द्रीय योजना आयोग एवं वित्त आयोग के अधिकार क्षेत्रों के सन्दर्भ में भी विवादास्पद स्थिति रही, जिसके अन्तर्गत 1969 के अप्रैल में राष्ट्रीय विकास परिषद् की बैठक में प्रथम बार कई राज्यों ने चतुर्थ पंचवर्षीय योजना के मसौदे पर अपनी स्वीकृति दी। वस्तुतः संयुक्त दलीय सरकारों की व्यवस्था में राष्ट्रीय विकास के लक्ष्यों को प्राप्त करने में बाधाएँ पहुँची क्योंकि केन्द्र और राज्यों के बीच अपेक्षित सहयोग प्राप्त नहीं हो सका।

निष्कर्षतः—भारत में केन्द्र एवं राज्य-राजनीति के विश्लेषण से यह स्पष्ट होता है कि मिली-जुली सरकारें राजनीतिक और प्रशासनिक दृष्टि से अस्थिर होती हैं। वे टिकाऊ और सुसंगठित सिद्ध नहीं होती। लॉर्ड ब्राइस का यह कथन ठीक प्रतीत होता है कि मिश्रित मन्त्रिमण्डल की सरकार कमजोर होती है। जब सरकार को अपनी मुदृढ़ स्थिति पर भरोसा नहीं होगा, विभिन्न घटकों के परस्पर मतभेद और तनाव के कारण मन्त्रिमण्डल की स्थिति डावाँडोल बनी रहेगी, तो वह प्रशासन की ओर कैसे ध्यान दे सकेगी और कैसे जन-कल्याण की योजनाओं का क्रियान्वयन कर सकेगी ?

भारतीय मतदाताओं को कांग्रेस के विकल्प के रूप में मिली-जुली सरकारों से बड़ी-बड़ी आशाएँ थी। किन्तु संविद सरकारों के विरोधाभासों, असंगतियों और झगड़ों से जनता इतनी दुःखी हो गयी कि जब पंचम लोकसभा के चुनावों में तथा सप्तम लोकसभा के चुनावों में श्रीमती इन्दिरा गाँधी ने 'स्थिर सरकारों की आवश्यकता' (The need for stable and strong Governments) का नारा बुलन्द किया तो उन्हें अप्रत्याशित विजय (Landslide victory) हासिल हुई और मिली-जुली सरकार की धारणा के समर्थक दलों का सफाया हो गया। 1983 के उत्तरार्द्ध से गैर कांग्रेसी दल पुनः मिली-जुली सरकार का राग अपनाने लगे। इस दृष्टि से भाजपा-लोकदल ने 'लोकतान्त्रिक गठबन्धन' तथा पाँच अन्य दलों ने चन्द्रशेखर की अध्यक्षता में एक 'संयुक्त मोर्चा' का गठन भी किया। आगे चलकर राष्ट्रीय मोर्चा अस्तित्व में आया जिसमें जनता दल, द्रमुक, तेलुगु-देशम्, असमगण परिषद आदि दल सम्मिलित हुए। फरवरी 1990 के विधानसभा चुनाव से देश के राजनीतिक परिदृश्य में नाटकीय परिवर्तन हुआ। जनता दल और भाजपा ने गुजरात और राजस्थान में साझा सरकार बनाई। गैर कांग्रेस (इ) पार्टियों ने मणिपुर में भी साझा सरकार बनाई है जबकि वामपन्थी दल आपस में मिलकर पश्चिम बंगाल और केरल में शासन कर रहे हैं।

48

लोकतन्त्र और राष्ट्रीय एकीकरण

[DEMOCRACY AND NATIONAL INTEGRATION]

इतिहासकार कहते हैं कि भूतकाल में हमारे देश में एकता का बड़ा अभाव रहा और राष्ट्रीय एकता के अभाव के कारण अनेक बार विदेशियों ने हमें पराजित होना पड़ा। भारत अनेक छोटे-छोटे राज्यों में विभाजित रहा और ये राज्य प्रायः एक-दूसरे में लड़ते रहते थे। इनसे देश का पतन होता रहा। फिर भी अतीतकाल में भारत की सांस्कृतिक और नागरिक एकता बनी रही। वैदिक काल में राष्ट्रीयता और राष्ट्र भक्ति की प्रबल भावना विद्यमान थी। विविधताओं के होते हुए भी प्राचीन भारतीय सभ्यता ने भौगोलिक एकीकरण और समुच्चय की भावना को बनाये रखा। डॉ. वासुदेव शरण अग्रवाल ने लिखा है कि यहाँ कोटि-कोटि जनता के मन में भारत की भौगोलिक एकता का गहरा संस्कार था। हमारी सभ्यता विविधताओं को स्वीकार करती है किन्तु एकत्व की प्राप्ति उसकी निजी विशेषता है।

अंग्रेजी शासनकाल में हमारी राष्ट्रीय एकता को गहरा आघात पहुँचा। 'फूट डालो और राज्य करो' की नीति के कारण हमारी राष्ट्रीय एकता भग हुई। अंग्रेज अधिकारियों के पक्षपात और प्रोत्साहन से देश का विभाजन हुआ, भारत का अंग विच्छेद करके एक पृथक् और स्वतन्त्र राज्य पाकिस्तान की स्थापना हुई। विभाजन के बाद भी भारत आज एक विशाल देश है। क्षेत्रफल और जनसंख्या दोनों ही दृष्टियों से भारत विश्व भर में (चीन को छोड़कर) सबसे बड़ा राष्ट्र है। यहाँ अब भी लोग विभिन्न भाषाएँ बोलते हैं, भिन्न-भिन्न धर्म मानते हैं और उनके रीति-रिवाज भी अलग-अलग हैं। ऐसे विविधता वाले देश को एकता के सूत्र ने मजबूती से बाँधना एक महत्वपूर्ण समस्या है।¹ रजनी कोठारी लिखते हैं कि "राजनीतिक विकास की बुनियादी समस्या एकीकरण की है अर्थात् नये राजनीतिक केन्द्र-बिन्दु की स्थापना और दृढीकरण, उनका बहुमुख-प्रस्तार, विभिन्न संस्थाओं का पल्लवन, विविधता को एक सूत्र में समग्रण कर एक राष्ट्र का निर्माण अर्थात् एकीकरण की क्षमता का विकास। यही समस्या हमारे राष्ट्र-निर्माताओं के सामने सबसे बड़ी समस्या रही है।"² जैसा कि नेहरू ने कहा था कि "मेरे जीवन का मुख्य कार्य भारत का एकीकरण है।"

¹ भारत के संदर्भ में 'एकता' का अर्थ है भारत के विभिन्न प्रदेशों, जातियों, वर्गों, भाषाओं, धर्मों आदि की बहुवर्गीय विविधता के बीच एकता की व्यापक धारणा जो क्षुद्र सीमित स्वार्थों की उपेक्षा कर देश के विभिन्न प्रदेशों पर अखिल राष्ट्रीय दृष्टिकोण से विचार और व्यवहार करने की प्रेरणा दे।

² रजनी कोठारी भारत में राजनीति, पृ 201।

नेहरू के कथन का यह अभिप्राय नहीं है कि भारत में राष्ट्रीय एकता का सदैव ही अभाव रहा है। हमारे स्वाधीनता आन्दोलन ने राष्ट्रीयता के अंकुर को मीच-मीचकर बड़ा किया, सविधानमभा ने एक राजनीतिक केन्द्र की स्थापना की और इस विचार को बल मिला कि “हम सब भारतवासी हैं, हम सबका एक ही सविधान, एक ही राष्ट्रीय झण्डा और एक राष्ट्रीय चिन्ह है।” सन् 1962 के चीनी आक्रमण के समय, सन् 1965 तथा 1971 के पाकिस्तानी आक्रमण के समय देश की विभिन्नताओं में से एकता का उदय हुआ जो विदेशियों के लिए ही नहीं, स्वयं हम सबके लिए भी आश्चर्य बन गया। फिर भी इस कटु सत्य से इकार नहीं किया जा सकता कि स्वाधीनता सघर्ष के समय देश में अपूर्व एकता विद्यमान थी और उस एकता का कारण था— विदेशी शासन में अरुचि। विदेशी शासन की अन्त्येष्टि के साथ एकता का यह सूत्र लुप्त हो गया और देश के विभिन्न भागों में विघटनकारी प्रवृत्तियाँ प्रकट होने लगीं।

राष्ट्रीय एकता के मार्ग में बाधाएँ

(PROBLEMS OF NATIONAL INTEGRATION)

प्रो. एम. एन. श्रीनिवास लिखते हैं कि ‘विभाजनकारी प्रवृत्तियाँ आज भी अस्तित्व में हैं और भविष्य में कई वर्षों तक बनी रहेंगी।’ देश की अधिकांश जनता के लिए “भारत एक नयी कल्पना है और इस कल्पना के सत्य रूप होने में कुछ समय लगेगा।”¹ भारत की राष्ट्रीय एकता के मार्ग में प्रमुख बाधाएँ इस प्रकार हैं।

1. जाति—प्रो. श्रीनिवास के अनुसार, “कोई भारत में कहीं भी रहे वह जाति के ससार में ही रहता है।” हमारे देश में जातियाँ धार्मिक विभाजनों को भी काटती हैं। केवल हिन्दू ही जातियों में बँटे हुए नहीं हैं अपितु जैन, मुस्लिम, सिक्ख और ईसाई भी अनेक जातियों में विभाजित हैं। उच्च जातियों ने अपने श्रेष्ठत्व की भावना को नहीं छोड़ा है। प्रभावशाली जातियों के हाथ में अधिकाधिक शक्ति सिमट रही है और ये लोग निचली जातियों द्वारा ऊपर उठने के प्रयत्नों का विरोध कर रहे हैं। इसके फलस्वरूप, देश के विभिन्न भागों में अन्तर्जातीय तनाव बढ़े हैं। गाँवों में प्रभावशाली जातियों और हरिजनों में झगड़े होते ही रहते हैं। हमारे ग्रामीण अंचलों में आज भी हरिजन अछूत हैं। राजनीतिक दलों ने जातियों के संगठन का उपयोग चुनावों में करना प्रारम्भ कर दिया है। बिहार में चुनावों में जवरदस्त जातीय प्रतिद्वन्द्विता दिखायी देती है और वहाँ का प्रत्येक चुनाव राजपूत, भूमिहर और कायस्थ जातियों के इर्द-गिर्द घूमता है। तमिलनाडु में ब्राह्मणवाद और गैर-ब्राह्मणवाद, आन्ध्र में रेड्डी और काम्मा, मैसूर में लिंगायत और वोक्क-लिंग का सघर्ष सर्वत्र छाया हुआ है। जातिवाद से यह भावना बराबती हुई है कि दूसरी जातियाँ निम्न स्तर की होती हैं और उनकी उपेक्षा की जानी चाहिए। चुनावों में जातीय द्वेष व वैमनस्य बढ़ा है और वातावरण गन्दा हुआ है। जातीय भावना के कारण प्रत्येक गाँव विभाजित सा प्रतीत होता है। जातिभेद, लोकतन्त्र के आदर्श, एकता और समता के प्रतिद्वन्द्वी है और आपस में द्वेष-वैमनस्य बढ़ाने वाला है। जातीय भेद सकीर्णता का द्योतक है, जातीय मतभेदों से गुटबन्दी बढ़ती है, पक्षपात की भावना बढ़ती है और कभी-कभी आन्दोलन भी होते हैं। तमिलनाडु में गैर ब्राह्मणों ने उच्च जातियों के विरुद्ध कई बार संगठित रूप से आन्दोलन किये हैं।

2. साम्प्रदायिकता—साम्प्रदायिकता एक निम्नकोटि की विभाजनात्मक प्रवृत्ति है। इसने हमारे देश का बड़ा अहित किया है। साम्प्रदायिकता के कारण ही देश का विभाजन हुआ। बाद में हमने धर्मनिरपेक्ष राज्य का सिद्धान्त अपनाया और यह दृष्टिकोण अपनाया कि भारत में सभी धर्मों को समान रूप से फलने-फूलने का अधिकार है। आज भी देश में अनेक सम्प्रदाय निवास

¹ - एम. एन. श्रीनिवास : आधुनिक भारत में जातिवाद, पृ. 13।

करते हैं—हिन्दू, मुसलमान, गिख, ईसाई आदि। कभी-कभी मामूली-सी घटना को लेकर साम्प्रदायिक दंगे हो जाते हैं। स्थानीय झगड़ों के कारण हिन्दू-मुस्लिम विद्वेष भी भड़क उठता है। सन् 1967 में उत्तर प्रदेश के छोटे-छोटे नगरों में हिन्दू-मुसलमानों के झगड़े हुए। सन् 1979 में इनसे ज्यादा गम्भीर दंगे अहमदाबाद और गुजरात में हुए जिनमें कई सौ आदमी मारे गये और काफी लूटपाट व आगजनी हुई। सन् 1978-79 में अलीगढ़ व जमशेदपुर में साम्प्रदायिक दंगे हुए और काफी संख्या में लोग मारे गये। सन् 1985 में अहमदाबाद में दंगे हुए। हमारे राजनीतिक दल इस डर से साम्प्रदायिकता का विरोध करने में बचने की कोशिश करते हैं कि वे दूसरे सम्प्रदायों के वोट खो देंगे और वे स्थानीय झगड़ों को साम्प्रदायिक तूल देना शुरू कर देंगे। साम्प्रदायिकता लोकतन्त्र का कलंक है और राष्ट्रीय एकता को नुकसान पहुँचाती है।

3. अल्पसंख्यकों का सवाल—आज देश में अल्पसंख्यकों की समस्या भी महत्वपूर्ण है। विभिन्न राज्यों में भाषागत अल्पसंख्यक और अल्पसंख्यक सम्प्रदायों के लोग निवास करते हैं। बम्बई, कलकत्ता, मद्रास दिल्ली आदि नगरों में तो शासन और उद्योग व्यापार में बाहरी राज्यों के लोग भी हजारों की संख्या में निवास करते हैं। कई राज्यों में बाहरी लोगों से असन्तोष उत्पन्न हुआ है और इन लोगों को शोषक माना जाता है। महाराष्ट्र में गुजरातियों का विरोध हुआ है, पश्चिमी बंगाल और तमिलनाडु में मारवाड़ियों का विरोध किया गया। महाराष्ट्र में शिवसेना, असम में लच्छित सेना जैसे उग्र संगठनों का निर्माण कर बाहरी लोगों के खिलाफ उत्तेजनात्मक कार्यवाहियाँ की गयीं। ऐसी संकीर्णता की भावनाएँ उत्पन्न करना खतरनाक है। भारत में सभी लोगों को अपनी इच्छानुसार घूमने-फिरने-बसने और व्यवसाय करने की स्वतन्त्रता है तो फिर ऐसी प्रान्तीयता की संकीर्ण भावनाएँ फैलाना क्या राष्ट्र विरोधी कार्यवाही नहीं है?

4. छोटे-छोटे राज्यों की माँग—कई राज्यों में यह माँग जोर पकड़ती जा रही है कि बड़े राज्यों को छोटी-छोटी इकाइयों में विभाजित कर दिया जाना चाहिए। छोटे राज्य जहाँ प्रशासनिक दृष्टि में उपयुक्त रहते हैं, वही उनका विकास भी शीघ्र होता है। आन्ध्र प्रदेश में तेलंगाना की माँग की गयी तो मध्य प्रदेश में भी छोटे राज्यों की माँग उठी। इससे राज्यों की संख्या बढ़ जायेगी, क्षेत्रीय और प्रान्तीय दलों का उदय हो जायेगा और राष्ट्रीय एकता को गम्भीर आघात पहुँचेगा। छोटे राज्य आर्थिक दृष्टि से भी उपयुक्त नहीं रहते और ऐसी माँगों के पीछे राजनीतिक स्वार्थ ही अधिक होता है। देश की सुरक्षा की दृष्टि से भी छोटे राज्यों की माँग का कोई औचित्य नहीं है।

5. प्रादेशिकता—प्रादेशिकता की बढ़ती हुई भावना भी एकता के विकास में एक अवरोधक तत्त्व है। राजनीति की दृष्टि से प्रादेशिकता का मुख्य विरोध संघवाद में है। प्रादेशिकता के पक्षपाती न केवल हर प्रकार के परिव्यापक विकेन्द्रीयकरण और पूर्ण स्वशासन की माँग करते हैं अपितु अतिवादी आक्रामक प्रादेशिकता के कुछ प्रवक्ता तो सघ से भी अलग हो जाना चाहते हैं। वे चाहते हैं कि उन पर केन्द्रीय सरकार का कोई नियन्त्रण न रहे और न उनका केन्द्रीय सरकार के प्रति कोई दायित्व। इस स्थिति का स्वाभाविक फल होता है कि वे माँग करने लगते हैं 'हम देश से अलग हो जायें', 'हमारे हाथ में प्रभुसत्ता आ जाय' तथा 'हमारा अपना पृथक् स्वदेश बन जाय'। प्रादेशिक भावना के बराबरी होने का दुष्प्रभाव न केवल सघ और राज्य के सम्बन्धों पर पड़ता है अपितु राज्यों के आपसी सम्बन्ध भी बिगड़ते हैं, पड़ोसी राज्यों में भाषा, सीमा आदि प्रश्नों को लेकर विवाद उठ खड़े होते हैं तथा विभिन्न राज्यों की जनता के बीच खाई बढने लगती है।

तमिलनाडु का डी. एम. के. दल प्रारम्भ में द्रविड-स्थान की स्थापना की माँग करने लगा। बाद में यह दल 'राज्यों की स्वायत्तता' की माँग करने लगा। सितम्बर 1970 में डी

एम. के. के तत्त्वावधान में एक सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें प्रस्ताव पारित करके राज्यों में स्वशासन की माँग की गयी।¹ डी. एम. के. के नेतृत्व में राज्य में पृथक्तावादी आन्दोलन चलाया गया। आज भी महाराष्ट्र और कर्नाटक, कर्नाटक और केरल, नागालैण्ड और असम, उत्तर प्रदेश तथा बिहार के मध्य भीमा विवाद की समस्या बनी हुई। महाराष्ट्र महाराष्ट्रवासियों के लिए है या बंगाल केवल बंगालियों के लिए, इस प्रकार के नारे घोर प्रादेशिकता की भावना के द्योतक हैं। इन नारों का मतलब यह होता है कि महाराष्ट्र में बाहर के जो लोग सरकारी या गैर-सरकारी नौकरियों में हैं अथवा जो व्यापार-व्यवसाय में लगे हैं वे उस राज्य को छोड़कर बाहर चले जायें। इस तरह बंगाल में गैर-बंगाली लोगों को नौकरियों पर नियुक्त न किया जाय और न ही, दुकान व्यवसाय करने दिया जाय। कुछ क्षेत्रों में अभी असन्तोष है, जैसे उत्तर-पूर्व में भीमो जाति, बिहार में छोटा नागपुर तथा मध्य प्रदेश के आदिवासी इलाके और गुजरात व उड़ीसा में आदिवासियों का स्वायत्तता का आन्दोलन। इस तरह की भावना से क्षुद्रता और संकीर्णता प्रकट होती है। अतिरंजित प्रादेशिक दावों के कारण फूट डालने वाले ऐसे विवाद बढ़ने पर राष्ट्रीय एकता गम्भीर खतरे में पड़ जाती है और प्रादेशिक लगान तथा निष्ठा के कारण देश की आधारभूत एकता को भुला दिया जाता है। यह कहा जा सकता है कि दुर्भाग्यवश, विग्रह और वैमनस्य से पूर्ण असयत प्रतियोगिता को लोकतन्त्रीय राजनीति ने और स्थानीय या प्रादेशिक नेतृत्व की बेलगाम घुड़दौड़ ने जनता को वहकाकर ऐसे विवाद बढ़ाने में कुछ योगदान दिया है। संक्षेप में, उग्र प्रादेशिकता के दावे राष्ट्रीय एकता की भावना को दुर्बल बना देते हैं और लोकतन्त्र तथा स्वाधीनता के लिए खतरा पैदा हो जाता है।

6. अत्यधिक आर्थिक विषमता—आर्थिक विषमता भी एकता के विरुद्ध वातावरण उत्पन्न करती है। जो अधिक निर्धन या अभावग्रस्त हैं जिन्हें मेहनत करने पर भी पेट-भर भोजन नहीं मिलता वे अट्टालिकाओं में विलास के सब साधनों के साथ मौज करने वालों के प्रति ईर्ष्या-द्वेष का भाव रखें तो अस्वाभाविक नहीं कहा जा सकता। गरीबों और श्रमिकों में ही नहीं, मध्यम वर्ग के लोगों में भी शोषण के प्रति विद्रोह की भावना उत्पन्न होती है। देश में कुछ राज्य आर्थिक दृष्टि से समृद्ध हैं तो कुछ राज्य पिछड़े हुए हैं। राज्यों में भी कुछ क्षेत्रों के विकास पर पर्याप्त ध्यान दिया गया जबकि कुछ क्षेत्रों की आर्थिक दृष्टि से पूर्ण उपेक्षा कर दी गयी। आज भी देश में रोजगार के अवसरों के वितरण तथा राष्ट्रीय सम्पदा के बँटवारे के प्रश्नों को लेकर संघर्ष उत्पन्न होते हैं। यदि किसी सार्वजनिक निगम की स्थापना का प्रश्न हो तो आर्थिक कारणों से प्रादेशिक-राजनीतिक दबाव का सहारा लिया जाता है। जब देश व समाज में एक वर्ग के लोगों में दूसरे वर्ग के लोगों के प्रति, एक राज्य के लोगों में दूसरे राज्य के लोगों के प्रति द्वेष व विरोध की भावना उत्पन्न होगी तो राष्ट्रीय एकता कभी अक्षुण्ण नहीं रह सकती। आर्थिक विषमता ने वर्ग-संघर्ष के सिद्धान्त को जन्म दिया है जो समाज में अशान्ति और संघर्ष का सृजन करता है।

7. भाषागत विभिन्नता—भारत में भाषा की समस्या निराली है। भाषा की समस्या भारतीय एकता के लिए निस्सन्देह एक कसीटी या चुनौती है। स्वाधीनता संघर्ष के समय कांग्रेस भाषा के आधार पर प्रान्तों की रचना के सिद्धान्त को मान चुकी थी। स्वाधीनता के बाद आन्ध्र के लोगों ने अपनी यह माँग पेश की कि तमिल और तेलुगू बोलने वाले दो पृथक् प्रान्तों में ब्रिटिश काल के मदास प्रान्त को विभाजित कर दिया जाये। एक सम्मानित आन्ध्र नेता पोन्नि श्रीरामुलु ने आमरण अनशन द्वारा इस प्रश्न पर अपने प्राण उत्सर्ग कर दिये और उसके बाद जब विस्तृत दंगे और लूटमार शुरू हुई तो सरकार ने आन्ध्र प्रदेश की माँग स्वीकार कर ली। उसके

¹ कुलदीप नय्यर . इण्डिया : दि क्रिटिकल इयर्स, विकास, 1971, पृ. 231-232।

वाद भाषा के आधार पर प्रान्तों का पुनर्गठन किया गया पर भाषा के अनुसार प्रान्तों का पुनर्गठन तो समस्या का पहलू था। इसमें भी महत्वपूर्ण सवाल यह था कि सारे देश के लिए व्यापार और सम्पर्क के लिए यह भाषा कौन-सी हो? अंग्रेजी को स्वीकार करना राष्ट्रीय भावना के प्रति झूल पड़ता था। राष्ट्रभाषा का दूसरा विकल्प हिन्दी भाषा ही हो सकती थी। परन्तु संविधान में हिन्दी को चालू रखने के लिए पन्द्रह वर्ष की जो अवधि रखी गयी थी, उसमें अहिन्दी भाषी क्षेत्रों में हिन्दी के प्रचार के लिए न तो सरकार और न गैर-सरकारी मस्याओं ने ही पूरा काम किया। संविधान में कहा गया था कि सघ सरकार की भाषा हिन्दी भाषा होगी, परन्तु मन् 1965 तक अंग्रेजी में काम होता रहेगा और उसके बाद स्थिति पर विचार किया जायेगा लेकिन जैसे-जैसे संविधान में निर्धारित तिथि पास आती गयी वैसे-वैसे मतभेद बढ़ता गया। अब तक प्रादेशिक भावना बहुत बढ़ चुकी थी। हिन्दी के कट्टर समर्थकों ने अपने जोश से दूसरी भाषा बानों को नाराज कर दिया और उनके मन में यह भाव घर कर गया कि हिन्दी, देश की अनेक भाषाओं में से केवल एक है। जब हिन्दी में काम करने की तिथि 26 जनवरी, 1966 आयी तो अहिन्दी क्षेत्रों में अमत्तोप उत्पन्न हुआ और आन्दोलन हुए। मद्रास में दो द्रमुक नेताओं ने आत्मदाह किया, आन्दोलन हुए और लूटपाट की घटनाएँ हुईं।

भाषागत मांगों के कारण आन्ध्र प्रदेश बना, महाराष्ट्र बन गया और पंजाब का भी विभाजन हो गया। एन. सी. राय ने ठीक लिखा है कि "भाषावाद का क्रम प्रारम्भ हो चुका है, यह एक शेर है जो रास्ते पर आ गया है, या तो उसे मार दिया जाय या फिर वह भारतीय राष्ट्र को मार देगा।"

8 राजनीतिक अवसरवादिता—राजनीतिक अवसरवादिता राष्ट्रीय एकता को सबसे अधिक नुकसान पहुँचाती है। देश में राजनीतिक दल जाति, धर्म, भाषा आदि के बग पर चुनाव जीतने का कोई अवसर हाथ से नहीं जाने देना चाहते। राजनीतिक दल प्रादेशिक और क्षेत्रीयता की संकीर्ण भावनाओं को फैलाते हैं और विघटनकारी तत्वों के साथ साँठ-साँठ करते नहीं हिच-किचाते हैं। देश में साम्प्रदायिकता फैलाने में स्थानीय राजनीतियों का यदा-कदा बड़ा हाथ रहता है और पृथक्तावादी आन्दोलनों को उग्र रूप देने में भी राजनीतिक दलों की भूमिका रही है।

9 हिंसात्मक गतिविधियाँ—देश में हिंसात्मक आन्दोलन होते हैं, अनैवधानिक साधनों का खुलकर प्रयोग किया जाता है और सार्वजनिक सम्पत्ति को नुकसान पहुँचाया जाता है। कुछ समय पूर्व नक्सलवादियों ने तो देश में अराजकता फैलाने के लिए हिंसा का सुराकर प्रयोग किया। कुछ राजनीतिक दलों तथा गुटों ने निर्वाचित विधानसभाओं को भंग कराने के लिए गुजरात और बिहार राज्यों में विशाल आन्दोलन शुरू किये। हिंसा और अराजकता के वातावरण का प्रसार राष्ट्रीय एकता के लिए विशेष दुःखदायी है।

10. सामाजिक विभेद—देश में पिछड़े वर्ग के लोग सामाजिक क्षेत्र में निराशा का अनुभव कर रहे हैं। खान-पान, विवाह और सामाजिक सम्पर्क से जो भेदभाव का व्यवहार उनके साथ उच्च जातियों द्वारा अपनाया जाता है उससे उनके मन में कड़वाहट बढ़ती है। वे जानते हैं कि बहुसंख्यक एवं राजनीतिक व आर्थिक दृष्टि से सशक्त प्रभावशाली जातियाँ उनके ऊपर उठने के खिलाफ हैं।

11. भ्रष्टाचार—भ्रष्टाचार भी राष्ट्रीय एकता के लिए बहुत बड़ा खतरा है। यह धुन की तरह काम करता है और शासन एवं समाज को अन्दर-ही-अन्दर जर्जरित बना देता है। भाई-भतीजावाद, रिश्तेखोरी आदि जनता के विश्वास को हिला देते हैं और लोकतन्त्र सवाल बनने के बजाय कमजोर हो जाता है।

निष्कर्षतः अनेकरूपता भारतीय जीवन का विशिष्ट गुण रहा है। संविधान द्वारा 'अनेकता

में एकता' की प्राप्ति का अनुठा प्रयास किया गया। किन्तु संविधान के क्रियान्वयन के पश्चात् इन विविधताओं से देश की एकता को खतरा पैदा हो गया और प्रादेशिक, भाषावाद, मान्यताधिकार, जातिवाद, आर्थिक विषमता, अस्पृश्यता आदि देश की प्रमुख समस्याएँ बन गयीं।

राष्ट्रीय एकता की रुकावटों का निराकरण (SOLUTION TO THE PROBLEM OF INTEGRATION)

राष्ट्रीय एकता का मूल आधार है निष्ठा और राष्ट्रीय एकता की समस्या का इससे घनिष्ठ सम्बन्ध है। राष्ट्र का अर्थ है—एक ऐतिहासिक विचार, एक सांस्कृतिक चेतना, एक सीमावद्ध इकाई, एक अपनत्व की भावना। इसी प्रकार हितों की समता का भाव, मुख-दुःख की समान अनुभूति और राष्ट्रीय समुदाय के विचार के प्रति भावनात्मक निष्ठा भी राष्ट्र की कल्पना में सन्निहित है। भारतीय संविधान के निर्माताओं ने विघटनकारी प्रवृत्तियों को देखते हुए सशक्त केन्द्रीय शासन की स्थापना की थी जिससे देश एकता और संगठन के सूत्र में बँधा रहे। किन्तु भाषावार राज्यों के निर्माण से प्रादेशिक विषमताएँ उभर आयी और वे केन्द्रीय सरकार से अपने संघीय सम्बन्धों के बारे में पुनर्विचार का आग्रह करने लगे। कभी-कभी प्रादेशिक उद्देश्यों के लिए प्रादेशिक मंत्रालयों का निर्माण करने की नौबत आ पहुँची और विघटन का खतरा बढ़ने लगा। आज भी राष्ट्रीय एकता के मार्ग में अनेक बाधाएँ हैं। प्रो. जी. के. आर. बी. राव लिखते हैं, “भारत में हमारे सामने राष्ट्रीय और भावात्मक एकीकरण की समस्या है जिसे अधिकांश लोग स्वीकार कर चुके हैं, परन्तु इसका निदान क्या हो यह स्पष्ट नहीं है। भारत में राष्ट्रीय एकता और भावात्मक एकीकरण की प्राप्ति के लिए क्या किया जाना चाहिए? उसे कौन करे और कैसे? यह ऐसे प्रश्न हैं जिन पर बहुत चर्चा हो चुकी है, किन्तु अब तक कोई निश्चित उत्तर नहीं मिल सका है और न ही ऐसी कोई विस्तृत एवं रचनात्मक नीति ही बन सकी है जो क्रियान्वित की जा सके।” निश्चित ही हमारी स्थिति क्लिप्तव्यविमूढ़ सी है, किन्तु फिर भी इस दिशा में निम्नलिखित प्रयास किये जा सकते हैं ताकि भारत की राष्ट्रीयता के मार्ग के कण्टक दूर किये जा सकें :

(1) समाज के सब वर्गों में राज-व्यवस्था का प्रवेश हो—प्रो. रजनी कोठारी के अनुसार, “भारत जैसे विशाल देश में जहाँ इतने विविध प्रकार के लोग रहते हैं, एकता की स्थापना इसी से हो सकती है कि सब तत्वों को राजनीतिक सत्ता व अधिकार में भाग दिया जाय और सबको साथ लेकर चला जाये। इसके लिए जरूरी है कि समाज के सब वर्गों में राजनीतिक सत्ता का प्रवेश हो। राजनीति की इस रचनात्मक भूमिका से ही एकीकरण की प्रवृत्तियों को बल मिलता है।”¹ यदि सत्ता और राजनीति में एक ही वर्ग या कुछ वर्गों का आधिपत्य और एकाधिकार होगा तो निश्चित ही अन्य वर्गों में निराशा और अलगाव की भावना उत्पन्न होगी। समाज के विविध वर्गों को राजनीतिक गतिविधि में खींचना होगा और राजनीतिक संस्थाओं को जनता में फैलाना होगा।

(2) सहकारी संघवाद का निर्माण—भारत की राजनीतिक व्यवस्था में राज्यों की राजनीति पर भी अवश्य ध्यान दिया जाना चाहिए और सशक्त राष्ट्र के निर्माण के लिए इन प्रादेशिक इकाइयों की शक्ति और ओज का रचनात्मक ढंग से प्रयोग किया जाना चाहिए। वस्तुतः हमें सघर्षात्मक और प्रतिस्पर्धात्मक प्रादेशिकता की भावना समाप्त कर सहकारी एवं सहयोगी संघवाद के भव्य भवन का निर्माण करना चाहिए। सहयोगी संघवाद में पारस्परिक विवादों और मतभेदों का निवारण शान्तिपूर्ण वातावरण में कर लिया जाता है। राज्यों के बीच नदी पानी,

¹ Rajni Kothari • *Politics in India*, p. 337.

गीमा, विन्तीय साधनों और राष्ट्रीय सम्पदा के वितरण को लेकर उग्र आन्दोलनात्मक रूप नहीं अपनाया जाता।

(3) शिक्षा जगत में क्रान्ति—राष्ट्रीय एकता के लिए समुचित शिक्षा-व्यवस्था आवश्यक है। गैमा पाठ्यक्रम होना चाहिए कि प्रारम्भ से ही वागक भाग्य की सांस्कृतिक और ऐतिहासिक विरासत से रम जाये। पाठ्यक्रम का निर्धारण खूब सोच-समझकर किया जाना चाहिए और सभी स्तरों पर पाठ्यक्रमों में से ऐसे अंशों को हटा दिया जाना चाहिए जिनसे फूट, साम्प्रदायिकता और क्षेत्रवाद की गन्ध आती हो। महाविद्यालय स्तर पर विभिन्न क्षेत्रों की भाषाओं छात्रों, प्राध्यापकों आदि में विभिन्न गोष्ठियों, सेमिनारों द्वारा घनिष्ठ सम्पर्क स्थापित किया जाना चाहिए जिससे अलगव की प्रवृत्तियाँ कम होंगी और एकता प्राप्ति का मार्ग प्रशस्त होगा।

(4) आर्थिक विषमता का उन्मूलन—देश में व्याप्त आर्थिक विषमता को समाप्त करने के लिए यथाशीघ्र प्रयास किये जाने चाहिए। सभी प्रकार के विशेषाधिकार वर्गों का अन्त किया जाना चाहिए। अमीरों और गरीबों में बढ़ती हुई खाई को पाटकर यथाशीघ्र आर्थिक विषमता और असन्तोष को दूर किया जाना चाहिए। पिछड़े हुए राज्यों के आर्थिक विकास पर पर्याप्त ध्यान दिया जाना चाहिए। तेलंगाना के आन्दोलन में हम यह सीख गहण करनी चाहिए कि राज्य के भीतर भी कोई भाग या क्षेत्र पूर्णतया उपेक्षित नहीं रखना चाहिए अन्यथा वहाँ के लोगों में अलगव की प्रवृत्तियाँ जन्म लेती हैं।

(5) अन्तर्राज्यीय परिषद की स्थापना—सविधान के अनुच्छेद 263 के अन्तर्गत राज्यों से पारस्परिक सहयोग के लिए एक अन्तर्राज्यीय परिषद राज्यों के मध्य विवादों का परीक्षण कर उन पर समुचित परामर्श देगी। इस परिषद् की स्थापना में केन्द्र-राज्य सम्बन्धों की मधुरता का युग लौट आयेगा।

(6) विघटनकारी तत्वों पर प्रतिबन्ध—आज भी कई सगठन जनता में विघटनकारी प्रवृत्तियाँ उत्पन्न करते हैं, हिंसात्मक आन्दोलन का सहारा लेकर देश में अराजकता फैलाते हैं। ऐसे अराजकतावादी हिंसात्मक तत्वों पर यथाशीघ्र नियन्त्रण लगाया जाना चाहिए। लोकतान्त्रिक राजनीति में हिंसा और अराजकता को कोई स्थान और महत्त्व नहीं दिया जाना चाहिए। इसी प्रकार साम्प्रदायिकता, जातीयता और धर्मान्धता का राजनीति में प्रयोग सर्वथा वर्जित होना चाहिए।

(7) सशक्त लोकमत का निर्माण—आकाशवाणी, समाचारपत्रों, चर्चियों, प्रदर्शनों तथा पत्र-पत्रिकाओं के माध्यम से विघटनकारी तत्वों का पर्दाफाश किया जाना चाहिए तथा भारतीय राष्ट्र की एकता का प्रचार किया जाना चाहिए। यदि सामान्य जनता के हृदय में राष्ट्रीय एकता के भावों का तीव्र प्रस्फुरण होगा तो देश-प्रेम की ऐसी सरिता बहने लगेगी कि वह सङ्कुचित मनो-वृत्तियों का परित्याग करके राष्ट्रीय और भावात्मक एकीकरण का मार्ग प्रशस्त करेगी।

(8) भाषा और धर्म के मामलों में सहिष्णुता—प्रो एम. एन. श्रीनिवास लिखते हैं कि “पूरे देश और सभी क्षेत्रों में त्वरित आर्थिक विकास, भाषा और धर्म के मामलों में सच्चे अर्थों में सहिष्णुता तथा जाति प्रथा को समाप्त करने की सुदृढ़ चेष्टा यदि हो रही हो तो भारत सशक्त और नगठित देश के रूप में उठ खड़ा होगा।” वस्तुतः अधिकांश झगड़े और तनाव भाषा और धर्म को ही लेकर हुए हैं। अतः भाषागत एवं धर्मगत एकता बनाये रखने का प्रयास किया जाना चाहिए। साम्प्रदायिकता की समस्या निवटने में साम्प्रदायिक हिंसा को रोकना राज्य का एक नकारात्मक कार्य है। भारत में एक ऐसे धर्मनिरपेक्ष राज्य का प्रयास किया जाना चाहिए जिससे राष्ट्र का एक ऐसा भावात्मक एकीकरण हो जिसके अन्तर्गत व्यक्ति की जाति व समुदाय के प्रति सजगता उसकी भारत के नागरिक होने की भावना का अंश बन जाये।

(9) सांस्कृतिक आदान-प्रदान—विभिन्न प्रदेशों तथा भाषायी राज्यों के बीच अधिकाधिक मात्रा में सांस्कृतिक आदान-प्रदान होना चाहिए। ऐसे कार्यक्रम आयोजित किये जाने चाहिए जिनमें भारत की विविध संस्कृतियों का लोगों को पता लग सके।

(10) राजनीतिक दलों की भूमिका—हमारे राजनीतिक दल भी इस दिशा में महत्वपूर्ण सहायता कर सकते हैं। यदि सभी राजनीतिक दल सकीर्णता से ऊपर उठकर धर्म, जाति, भाषा या क्षेत्र के आधार पर जनता में उत्तेजना फैलाना छोड़ दें तो राष्ट्रीय एकता की स्थापना में काफी सहयोग मिल सकेगा।

पिछले वर्षों में पंजाब, असम और कश्मीर में जो हालात पैदा हुए वे राजनीति की ही पैदाइश हैं। इन राज्यों के राजनीतिक दलों एवं नेताओं को सकीर्ण क्षेत्रीय मनोवृत्ति से ऊपर उठकर राष्ट्रीय मुख्यधारा के परिप्रेक्ष्य में चिन्तन करना होगा।

आर्थिक विकास और एकता

वस्तुतः अनेक वर्षों में देश में जो सीमित आर्थिक विकास हुआ है वह भी भारत की एकता को सन्तुष्ट करने में सहायक ही रहा है। देश के एक भाग में उपलब्ध कच्चा माल दूसरे राज्य की मिलों की ज़रूरत पूरी करता है। पंजाब का गेहूँ और धान केरल के लिए उतना ही महत्वपूर्ण है, जितना कि केरल की काँफी और काजू पंजाब के लिए। गुजरात का वस्त्र पश्चिम बंगाल की माँग पर उतना ही निर्भर करता है, जितना कि गुजरात को पश्चिम बंगाल में बनने वाली चीजों की ज़रूरत है। सभी राज्य एक-दूसरे पर विजली, सिंचाई और भारी उद्योग के मामले में भी निर्भर हैं। देश के भीतर निष्क्रमण की प्रक्रिया ने भी नगरों को प्रान्तीय के स्थान पर सर्व भारतीय स्वरूप ही प्रदान कर दिया है।

भारतीय प्रशासनिक सेवा (आई. ए. एस.) और भारतीय पुलिस सेवा (आई. पी. एस.) ने भी अखिल भारतीय दृष्टिकोण को पनपाने में ही सहायता दी है। अपने व्यक्तिगत सम्पर्कों से इन्होंने केन्द्र और राज्यों और विभिन्न राज्यों के बीच टकराव को टाला है। देश के सामाजिक, राजनीतिक और आर्थिक समानता के आदर्श भी विभिन्न भागों के लोगों के बीच सम्बन्धों और सम्पर्कों को सुदृढ़ ही बनाने वाले सिद्ध होते किन्तु फिलहाल राजनीति ने ऐसा नहीं होने दिया।¹

राष्ट्रीय एकीकरण की दिशा में किये गये प्रयत्न

(EFFORTS IN THE DIRECTION OF NATIONAL INTEGRATION)

डॉ. लक्ष्मीमल सिंघवी लिखते हैं कि “राष्ट्रवाद केवल राजनीतिक दकियानूसी विचार-धारा नहीं है। हमें इसे लोकतन्त्र की व्यापक भावभूमि पर सामाजिक और आर्थिक न्याय का रूप देना होगा और यही वह स्थायी नींव है, जिस पर राष्ट्रीय एकता का भव्य भवन खड़ा किया जा सकता है।” भारत में राष्ट्रीय एकता के भव्य भवन के निर्माण हेतु वर्षों से सरकारी और गैर-सरकारी प्रयास किये जाते रहे हैं जो इस प्रकार हैं :

(1) विश्वविद्यालय अनुदान आयोग संगोष्ठी, 1958—अगस्त 1958 में विश्वविद्यालय अनुदान आयोग ने राष्ट्रीय एकीकरण के सम्बन्ध में एक संगोष्ठी आयोजित की। इस संगोष्ठी में तीन विन्दुओं पर विचार किया गया—प्रथम, राष्ट्रीय एकता के लिए आर्थिक एवं सामाजिक उत्पादन, द्वितीय, राष्ट्रीय एकता में शिक्षा संस्थाओं का योग, तृतीय, राष्ट्रीय एकता के सम्पादन में साहित्य और अन्य सांस्कृतिक माध्यमों का उपयोग। इस संगोष्ठी में सभी राष्ट्रीय भाषाओं की उन्नति, एक प्रदेश में दूसरी प्रादेशिक भाषाओं के अध्ययन को प्रोत्साहन, शिक्षा संस्थाओं में भाषा, सम्प्रदाय और जाति-पाँति के भेदभाव के उन्मूलन इत्यादि पर जोर दिया गया।

¹ कुलदीप नायर : ‘क्या देश की एकता को खतरा है ?’ (राजस्थान पत्रिका)।

(2) सरकार द्वारा निर्मित कानून—सन् 1961 में भारतीय संसद ने दो कानून पारित किये। इन कानूनों द्वारा ऐसे किसी भी प्रचार को कानून द्वारा दण्डनीय बना दिया गया है जिनसे धर्म, भाषा अथवा जाति के बीच शत्रुता या घृणा फैलती हो। चुनावों में धर्म, सम्प्रदाय, भाषा या जातीय भावनाओं को उभारना कानून द्वारा दण्डनीय अपराध बना दिया गया है। इसी प्रकार सविधान के 16वें संशोधन द्वारा देश के पृथक्तावादी तत्त्वों पर नियन्त्रण रखने के लिए सरकार को पर्याप्त शक्ति प्राप्त हो गयी है।

(3) मुख्यमन्त्री सम्मेलन, 1961—अगस्त 1961 के 'मुख्यमन्त्री सम्मेलन' में यह स्वीकार किया गया कि सभी राज्यों में अल्पसंख्यकों को समुचित संरक्षण प्रदान किये जायें। इस सम्मेलन में यह भी स्वीकार किया गया कि सब भारतीय भाषाओं के लिए एक सर्वमान्य लिपि का महत्त्व स्वीकार कर देवनागरी को सर्वमान्य लिपि के रूप में मान्यता दी जाय।

(4) राष्ट्रीय एकता सम्मेलन, 1961—सितम्बर-अक्टूबर 1961 में दिल्ली में 'राष्ट्रीय एकता सम्मेलन' आयोजित किया गया जिसमें देश के गगनमान्य नेताओं, विचारकों, बुद्धिजीवियों तथा वैज्ञानिकों ने भाग लिया। इस सम्मेलन में कतिपय महत्त्वपूर्ण निर्णय लिये गये जो इस प्रकार हैं—(i) भारत का प्रत्येक नागरिक यह प्रतिज्ञा करे कि वह झगड़ों का हल शान्तिपूर्ण ढंग से करेगा, (ii) शिक्षा को समवर्ती सूची में स्थान दिया जाय। शिक्षा में शीघ्र ही आवश्यक परिवर्तन व सुधार किया जाये। (iii) राजनीतिक 'दलों के लिए एक आचार-संहिता के निर्माण पर बल दिया जाय। इस आचार-संहिता में यह व्यवस्था हो कि दल ऐसा कार्य न करे जिसमें किसी जाति या धर्म के लोगों में मतभेद या घृणा पैदा हो, कोई दल हिंसात्मक कार्यवाही को प्रोत्साहन न दे और अन्य दलों द्वारा आयोजित सभाओं व जुलूसों को भंग करने की चेष्टा न करे। (iv) सम्मेलन ने एक 'राष्ट्रीय एकता परिपद' की भी रचना की। इस परिपद में प्रधानमन्त्री, गृहमन्त्री, राज्यों के मुख्यमन्त्री, राजनीतिक दलों के सात नेता, विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के अध्यक्ष, दो शिक्षाशास्त्री, अनुसूचित जाति व जनजाति आयुक्त तथा प्रधानमन्त्री द्वारा मनोनीत सात व्यक्तियों को स्थान दिया गया है।

(5) राष्ट्रीय एकता परिपद, 1968—22 जून, 1968 को 'राष्ट्रीय एकता परिपद' की बैठक श्रीनगर में हुई। परिपद ने कई सुझाव दिये—(i) सभी राजनीतिक दलों, समाचारपत्रों तथा नेताओं से प्रार्थना की कि वे साम्प्रदायिक विद्वेष तथा क्षेत्रीय विरोधों को निरुत्साहित करें और समाज के पथभ्रष्ट तत्त्वों को हिंसा के पथ से हटावें (ii) सहिष्णुता और आपसी मेल-जोल के सिद्धान्तों का जोरदार प्रचार करें, (iii) समाज की रचनात्मक शक्तियों को राष्ट्रीय एकता व अखण्डता में लगायें और इन्हें नेतृत्व प्रदान करें, (iv) लोगों में भ्रातृत्व की भावना पैदा करने, समान नागरिकता पर जोर देने तथा राष्ट्रीय जीवन स्तर को उन्नत बनाने की चेष्टा करें। राष्ट्रीय एकता परिपद ने सिफारिश भी की कि राजनीतिक दृष्टि से धर्म और जातीयता पर आधारित राजनीतिक दलों को समाप्त कर दिया जाये। परिपद की अन्तिम घोषणा इस प्रकार थी—“यह परिपद पूर्ण निष्ठा के साथ सभी भारतीयों को—चाहे वे किसी भी भाषा, धर्म, जाति अथवा संस्कृति से सम्बन्ध रखते हों—राष्ट्रीय एकता व अखण्डता को बढ़ाने वाले इस महान कार्य में हाथ बँटाने के लिए निमन्त्रित करती है।”

(6) राष्ट्रीय एकता परिपद, 1969—सितम्बर 1969 में 'राष्ट्रीय एकता परिपद' की स्थायी समिति ने गुजरात में हुए गम्भीर साम्प्रदायिक दंगों की स्थिति पर विचार किया। स्थायी समिति ने सभी राजनीतिक दलों से अनुरोध किया कि वे साम्प्रदायिक मेल-मिलाप तथा आपसी सहयोग हेतु जन अभियान चलायें।

(7) गृह मन्त्रालय का प्रतिवेदन, 1969-70—परिपद की सिफारिशों का क्रियान्वयन भारत सरकार ने समय-समय पर किया है। गृह-मन्त्रालय ने अपने 1969-70 के प्रतिवेदन में

कहा है कि परिपद् की विभिन्न सिफारिशों को लागू किया जा चुका है। इस सम्बन्ध में आपराधिक तथा निर्वाचन, विधि संशोधन अधिनियम महत्वपूर्ण हैं। अब केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों ने ऐसी सामग्री प्रकाशित करने की रोकथाम के लिए अधिकार प्राप्त कर लिये हैं जिनसे साम्प्रदायिक वैमनस्य अथवा घृणा बढ़ती हो।

(8) **राष्ट्रीय एकता परिषद्**—नवम्बर 1970 में प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में दिल्ली में परिपद् की स्थायी समिति की बैठक हुई। साम्प्रदायिकता के विरोध में एक 'संगठन-समिति' का निर्माण किया गया। समिति का सुझाव था कि किसी भी प्रकार की साम्प्रदायिकता को बढ़ावा नहीं दिया जाना चाहिए और अल्पसंख्यकों की समस्याएँ दूर की जानी चाहिए।

(9) **इन्सानी विरादरी**—अगस्त 1970 में एक गैर-सरकारी संगठन 'इन्सानी विरादरी' का निर्माण किया गया। इस संगठन का अध्यक्ष जयप्रकाश नारायण को बनाया गया। इस संगठन का बुनियादी आधार सहिष्णुता, भाईचारा तथा आपसी मेल-जोल की भावना विकसित करना था। इसका ध्येय साम्प्रदायिक और विघटनकारी तत्त्वों के विरुद्ध जेहाद छेड़ना था। किन्तु यह संगठन कोई प्रभावशाली कार्य नहीं कर सका।

(10) **अखिल भारतीय साम्प्रदायिकता विरोधी समिति**—श्रीमती सुमद्रा जोशी के नेतृत्व में 'अखिल भारतीय साम्प्रदायिकता विरोधी समिति' का गठन (दिसम्बर 1970) किया गया। इस समिति ने कई प्रस्ताव पारित कर सरकार को सुझाव प्रस्तुत किये हैं। जनवरी 1974 के छठे सम्मेलन में समिति ने यह सुझाव दिया कि साम्प्रदायिक संगठनों पर कानूनी प्रतिबन्ध लगा दिया जाय। समिति के विचार में राष्ट्रीय स्वयंसेवक संघ, शिव सेना, आनन्द मार्ग और जमायते इस्लामी संगठनों पर पाबन्दी अनिवार्य है।

(11) **राष्ट्रीय एकता सम्बन्धी कार्य दल की सिफारिशें, 1976**—सन् 1976 के उत्तरार्द्ध में राष्ट्रीय एकता सम्बन्धी समस्याओं का गहराई से अध्ययन करने के लिए दो कार्यदलों की नियुक्ति की गयी। एक कार्यदल के नेता तत्कालीन गृहमंत्री ब्रह्मानन्द रेड्डी बनाये गये। इस दल को निम्न विषय सौंपे गये—(i) साम्प्रदायिक और अन्य प्रकार की हिंसा की समाप्ति; (ii) अल्पसंख्यकों तथा उनके रोजगार की समस्याएँ, (iii) हरिजनों तथा आदिवासियों के विरुद्ध भेदभाव और उनके साथ अमानवीय व्यवहार की समस्या, (iv) क्षेत्रीय सद्भावना पैदा करना। दूसरे कार्यदल के नेता भूतपूर्व शिक्षामंत्री प्रो. नूरुल हसन बनाये गये। इस दल को विद्यार्थियों, युवकों शिक्षा और जनमाध्यम सम्बन्धी समस्याओं के अध्ययन का कार्य सौंपा गया। श्री रेड्डी वाले कार्यदल द्वारा कई बातों की सिफारिश की गयी—समाज के कुछ वर्गों पर रूढ़िवादी और उग्रवादी तत्त्वों के एकाधिकार को तोड़ना, जीवन के सभी क्षेत्रों में आधुनिक प्रगति के रचनात्मक तत्त्वों को प्रोत्साहित करना, अल्पसंख्यक समुदायों की सुरक्षा को प्रोत्साहित करना, धर्मनिरपेक्ष विचारों को प्रोत्साहित करना आदि। 27 नवम्बर, 1976 को राष्ट्रीय एकता पर आयोजित कार्यदल की बैठक में श्री रेड्डी ने कहा, "राष्ट्रीय एकता सम्मेलनों व परिपदों का कार्य ऐसा नहीं होना चाहिए कि साम्प्रदायिक दंगों के समय फायर ब्रिगेड के समान आग बुझाने के लिए दौड़े जैसा कि हम अब तक करते आ रहे हैं। इसके विपरीत, इस कार्य को उसी प्रकार सोच-विचारकर करना चाहिए जैसे कि एक वास्तुकार किसी भवन की योजना सोच-समझकर बनाता है।

(12) **'हम एक हैं' प्रदर्शनी का आयोजन, 1979**—2 अक्टूबर, 1979 को गाँधी जयन्ती के अवसर पर विज्ञापन और दृश्य प्रचार निदेशालय में 'हम एक हैं' प्रदर्शनी का आयोजन किया गया। इस प्रदर्शनी में यह दिखाया गया कि साम्प्रदायिक दंगों से अच्छे नागरिकों, निर्दोष स्त्री-पुरुषों और बेसहारा बच्चों को कितने कष्ट उठाने पड़ते हैं।

(13) **राष्ट्रीय एकता परिषद्, 1980**—श्रीमती गाँधी के पुन सत्ता में आने के बाद सन् 1980 में राष्ट्रीय एकता परिषद् का पुनर्गठन किया गया। किन्तु लोकसभा में सबसे बड़ी विपक्षी पार्टी लोकदल ने इसका बहिष्कार किया। लोकदल के नेता चरणसिंह ने यह कहते हुए नवगठित परिषद् की आलोचना की कि इससे किसी उद्देश्य की पूर्ति नहीं होगी।

(14) **राष्ट्रीय एकता परिषद्, 1986**—7 अप्रैल, 1986 को नवगठित राष्ट्रीय एकता परिषद् की बैठक, नई दिल्ली में हुई। इसका उद्घाटन प्रधानमन्त्री राजीव गाँधी ने किया। उन्होंने अपने भाषण में कहा कि देश के अनेक भागों में साम्प्रदायिकता बड़ी है, परन्तु पंजाब में स्थिति सबसे गम्भीर है। वस्तुतः परिषद् में पंजाब ही छाया रहा। सीमावर्ती राज्य होने के कारण वहाँ होने वाली अशांति को देश की एकता, अखण्डता व सुरक्षा से सीधा सम्बन्ध था।

(15) **राष्ट्रीय एकता परिषद् पुनर्गठित, 1990**—3 फरवरी, 1990 को प्रधानमन्त्री की अध्यक्षता में राष्ट्रीय एकता परिषद् का पुनर्गठन किया गया है जिसमें सौ से कुछ ऊपर सदस्य हैं। उप प्रधानमन्त्री, केन्द्रीय गृह, वित्त, मानव ससाधन, विकास, कल्याण तथा सूचना एवं प्रसारण मन्त्री और सभी प्रदेशों के मुख्यमन्त्री इसके सदस्य बनाये गये हैं।

चुनाव आयोग द्वारा मान्यता प्राप्त आठ राष्ट्रीय राजनीतिक दलों के अध्यक्षों अथवा महा-सचिवों को सदस्य के रूप में शामिल किया गया है। इसके अतिरिक्त 17 मान्यता प्राप्त क्षेत्रीय दलों के प्रमुखों को भी सदस्य नामजद किया गया है। इसके अतिरिक्त जिन अन्य प्रमुख लोगों को परिषद् में शामिल किया है उनमें कमलापति त्रिपाठी, चन्द्रशेखर, अटलबिहारी वाजपेयी, शरद जोशी, राजमोहन गाँधी, शवाना आजमी तथा भीष्म साहनी शामिल हैं।¹

निष्कर्ष—निष्कर्षतः भारत टूट नहीं सकता। भारत के लोगों में विघटनकारी प्रवृत्तियाँ सामान्य काल में उभरती हैं। जब कभी राष्ट्र पर सकट आता है तो पूरा राष्ट्र एकजुट हो जाता है। राष्ट्रीय एकीकरण के लिए किये गये कार्य प्रायः दिखावटी अधिक रहे हैं और ठोस कम। सरकारी और निजी प्रयासों द्वारा हमें विघटनकारी और बाधक कारकों पर विजय प्राप्त करनी होगी। आर्थिक विपमता को दूर करना होगा, रोजगार के अवसर बढ़ाने होंगे तथा राजनीतिक दलों के लिए आचार संहिता बनानी होगी। साम्प्रदायिक दलों पर कठोर प्रतिबन्ध लगाना होगा और वक्त्रों को अधिक से अधिक क्षेत्रीय भाषाओं का ज्ञान विद्यालयों में कराना होगा।

¹ Indian Express, February 4, 1990.

49

भारत में आन्दोलन एवं हिंसा की राजनीति

[POLITICS OF AGITATION-CUM-VIOLENCE IN INDIA]

आधुनिक राजनीति-विज्ञान की नवागत विशेषता यह है कि राजनीतिक ढाँचे में “निर्णय-प्रक्रिया के अध्ययन पर अधिकाधिक जोर दिया जा रहा है तथा निर्णय-प्रक्रिया में औपचारिक ढाँचे की अपेक्षा अनौपचारिक तथ्यों के प्रभावकारी अनुशीलन की सर्वाधिक महत्ता स्वीकार की जाने लगी है।”¹ निर्णय-प्रक्रिया को राजनीतिक व्यवस्था का अपरिहार्य तत्त्व माना गया है और राजनीतिक व्यवस्था की कसौटी इसी बात पर निर्भर करती है कि उसमें सर्वसम्मत्, सर्वहितकारी और प्रभावी निर्णय की क्षमताएँ किस सीमा तक हैं? लोकतन्त्रात्मक शासन-व्यवस्था में तो निर्णय कदापि ऊपर से नहीं थोपे जा सकते और अच्छे निर्णयों की वस यही पहचान है कि समाज और राजनीति का कितना बड़ा वर्ग उन्हें समर्थन प्रदान करता है। वस्तुतः अच्छे निर्णय विभिन्न हित समूहों, सामाजिक समुदायों, राजनीतिक दलों और दवाव समूहों के विभिन्न मतभेदों के सामंजस्य और समन्वयवादी रुख पर ही निर्भर करते हैं। सरकार का कार्य ‘लोक इच्छा’ जैसी भावात्मक कल्पना की अभिव्यक्ति मात्र ही नहीं है अपितु विभिन्न दवाव गुटों के विरोधी दृष्टिकोणों और माँगों में तालमेल स्थापित कर राष्ट्रीय हित की अभिव्यक्ति करना है।² राष्ट्रीय हित का अभिव्यक्तिरण उदार और उग्र दोनों तरीकों से किया जा सकता है। यदि उदार और संवैधानिक साधनों से व्यक्ति और समुदाय शासन-संचालन में हिस्सेदारी बँटाना चाहते हैं तो वे संघ और संगठन बना करके, सत्ताधारी दल और सरकार विभिन्न अंगों में सक्रिय भागीदारी अदा करके अथवा जाति, धर्म, भाषा, विचारधारा के आधार पर निर्णय-प्रक्रिया को प्रभावित कर सकते हैं। यदि उदार साधनों के माध्यम से नीति-निर्माताओं तक आवाज नहीं पहुँच पाती तो फिर उग्र प्रदर्शनात्मक मार्ग ही अपनाया मात्र विकल्प रह जाता है।³

विगत कुछ वर्षों से भारतीय राजनीति में रैली, वन्द, भीड़, जन आन्दोलन, उग्र प्रदर्शन, जुलूस, हड़ताल आदि आम बात थे। निर्वाचित सरकार का सार्वजनिक विरोध और प्रत्यक्ष

¹ चक्रवर्ती, ‘प्रेसर ग्रुप्स इन वेस्ट बंगाल’, दि इण्डियन जर्नल ऑफ पॉलिटिकल साइन्स, वर्ष XXXV, अंक 2, अप्रैल-जून 1974, पृ. 172।

² जॉन डिकिन्सन, उद्धृत, की, वी. ओ. पॉलिटिक्स, पार्टीज एण्ड प्रेशर ग्रुप्स, पंचम संस्करण पृष्ठ 7।

³ आमण्ड तथा पावेल ने राजनीतिक व्यवस्था में हितों की अभिव्यक्ति के चार तरीके स्वीकार किये हैं—संस्थानात्मक, असंस्थानात्मक, प्रदर्शनात्मक और सघातक—आमण्ड तथा पावेल, कम्परेटिव पॉलिटिक्स, पृष्ठ 77।

कार्यवाही हमारे ससदीय लोकतन्त्र के सहचर प्रतीत होते थे।¹ हमारी राज-व्यवस्था में, 'दबाव की राजनीति' की क्रमिक वृद्धि हो रही थी और राजसत्ता किकर्तव्यविमूढ सी दृष्टिगोचर होने लगी। शासक और शासितों के मध्य नये शक्ति-सन्तुलन का उदय होने लगा। महत्त्वपूर्ण निर्णय गलियों में भीड़ द्वारा लिये जाने लगे और विवेकसम्मत शासकीय निर्णयों की ऐतिहासिक परम्परा का अवसान हुआ।

जन आन्दोलनों से सम्बन्धित इस राज्य का प्रभाव देश की राजनीतिक व्यवस्था, जन-तान्त्रिक कार्यविधि एवं निर्णय की प्रक्रिया पर पड़ा है। इन आन्दोलनों के फलस्वरूप भारतीय राजतन्त्र का बहुलवादी, बहुदलीय एवं लोकपक्षीय जनतान्त्रिक रूप उभरकर सामने आया है।

आन्दोलन की राजनीति से अभिप्राय

(MEANING OF THE POLITICS OF AGITATION)

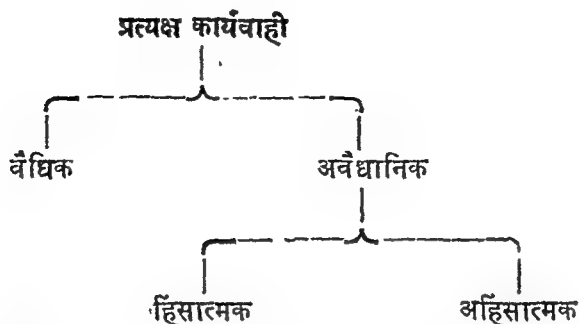
आन्दोलनकर्ता शब्द को विशेष रूपाति 17वीं शताब्दी में इंग्लैण्ड के गृहयुद्ध में प्राप्त हुई जब क्रामवेल की सेना के प्रत्येक रेजीमेण्ट ने प्रतिनिधि निर्वाचित किये जिन्हें आन्दोलनकर्ता कहा जाता था। फ्रांसीसी क्रान्ति के समय इस शब्द का प्रयोग उन व्यक्तियों के लिए कहा गया जिन्होंने अनुत्तरदायी ढंग से देश के भीतर दंगे-फसाद करने का प्रयत्न किया था। इंग्लैण्ड में इस शब्द का प्रयोग उन गान्तिपूर्ण और व्यवस्थित आन्दोलनों के लिए किया गया जिनका लक्ष्य लोकमत के संगठन द्वारा सदन को इस बात के लिए प्रेरित करना था कि वह विधायी सुधार करें। आधुनिक युग के सभी दक्षिणपन्थी और वामपन्थी दल 'आन्दोलन' शब्द का प्रयोग करते हैं और वे इसे दमनमूलक सत्कार तथा समाज-व्यवस्था के विरुद्ध लोकमत जागृत करने का उपयुक्त साधन समझते हैं। लोगों की उत्तेजना अथवा उनके अव्यवहार के कारण होने वाले उपद्रव को आन्दोलन कहा जा सकता है। किन्तु यह आवश्यक नहीं है कि इस प्रकार का प्रयत्न अव्यवस्थित ही हो। इसी आधार पर आन्दोलनकर्ता वह व्यक्ति है जो स्त्री-पुरुषों की एक बड़ी संख्या के चिन्तन तथा आचरण को उत्तेजना की दिशा में मोड़े।

आन्दोलन की राजनीति को प्रत्यक्ष कार्यवाही के नाम से भी पुकारा जाता है। रजनी कोठारी ने प्रत्यक्ष कार्यवाही की परिभाषा इस प्रकार की है प्रत्यक्ष कार्यवाही ऐसी एक सविधानेतर राजनीतिक तकनीक है जिसका प्रयोग किसी समूह द्वारा किसी राजनीतिक परिवर्तन के उद्देश्य से सरकार के विरुद्ध होता है। इस परिभाषा में निम्नलिखित बातें उल्लेखनीय हैं—(i) प्रत्यक्ष कार्यवाही एक राजनीतिक तकनीकी है, (ii) इसका प्रयोग सत्ता के विरुद्ध होता है, (iii) इसके तरीके संविधानेतर होते हैं, राज्य के संविधान और कानून के विरुद्ध होते हैं, (iv) प्रत्यक्ष कार्यवाही सामूहिक होती है। या तो वह एक स्वतः प्रवर्तित जन आन्दोलन का रूप लेती है या उसका प्रयोग संगठित समूह द्वारा होता है, (v) प्रत्यक्ष कार्यवाही का उद्देश्य राजनीतिक परिवर्तन होता है। या तो उसका उद्देश्य सरकारी नीति या कार्यों में परिवर्तन करना होता है या सरकार में।

रजनी कोठारी ऐसी कार्यवाही को ही प्रत्यक्ष कार्यवाही की संज्ञा देते हैं जो सविधानेतर हो और जो सामूहिक हो। स्वभावतः ऐसी कार्यवाही जो वैधिक हो या जिनका प्रयोग किसी समूह द्वारा न होकर किसी व्यक्ति द्वारा होता है, इस परिभाषा की परिधि में नहीं आती। राजनीति विज्ञान के कतिपय विद्वाने वैधिक कार्यवाही और व्यक्तिगत कार्यवाही को प्रत्यक्ष कार्यवाही मानते हैं। वेले के अनुसार आधुनिक भारत में प्रत्यक्ष कार्यवाही छ रूप लेती है (1) जुलूस

¹ के. सी. महेन्द्र 'पब्लिक प्रोटेस्ट्स एण्ड सिविल डिस्ओबेडियन्स इन इण्डिया', 'पॉलिटिकल साइन्स रिव्यू', अंक 1-4 जनवरी-दिसम्बर 1974, पृ. 195-196।

और सभाएँ, (2) वन्द वहिष्कार और हड़ताल, (3) अनशन, (4) रूकावट पैदा करना, (5) स्वेच्छा से गिरफ्तार होना, व (6) दंगा। वेले के अनुसार ये कार्यवाहियाँ निम्न प्रकार से वर्गीकृत की जा सकती हैं



वेले ने प्रत्यक्ष कार्यवाही को एक नया नाम दिया है—दवावपूर्ण सार्वजनिक विरोध (Coercive Public Protest)। इसकी तीन विशेषताएँ हैं—(i) वह सामूहिक होता है, (ii) वह पड़्यन्त्रकारी या गुप्त न होकर सार्वजनिक होता है, और (iii) वह अपनी उपस्थिति और कार्यवाही के द्वारा सरकार को बाध्य करने का प्रयास करता है।

आन्दोलन की राजनीति लोकतन्त्र को भ्रष्ट और विकृत कर देती है। आन्दोलन की राजनीति मनुष्य की विवेकशीलता के स्थान पर हठधर्मी में विश्वास रखती है। यह संकीर्ण अताकिंक एवं कलहपूर्ण होती है तथा उसके हिंसक आन्दोलनों और अपयशकारी कार्यों की पूर्ण सम्भावनाएँ बनी रहती हैं। इसमें एक पक्ष अपने मत को पूर्ण आदर्श एवं सत्य मानकर दूसरे पक्ष को 'येन-केन-प्रकारेण' स्वीकार करने के लिए बाध्य करता है।

भारत में आन्दोलन की राजनीति

(POLITICS OF AGITATION IN INDIA)

लोकतन्त्रात्मक-व्यवस्था में प्रदर्शन और जन-आन्दोलन जनमत को प्रकट करने का एक तरीका है और वह लोकतन्त्रीय भावनाओं के प्रसार का प्रमुख उपकरण है। हमारे देश में जन-आन्दोलन की राजनीति के सूत्रपात का श्रेय राष्ट्रपिता गाँधी को दिया जा सकता है। परतन्त्र भारत की वेडियों को तोड़ने के लिए गाँधीजी ने सत्याग्रह के माध्यम से सुपुत्र जनता में चेतना का संचार किया। गाँधीजी द्वारा संचालित 'असहयोग आन्दोलन', 'सविनय अवज्ञा आन्दोलन' और 'भारत छोड़ो आन्दोलन' ब्रिटिश सरकार को दवाने के महानतम अस्त्र थे जिनके प्रबलतम जनसमर्थन के कारण उसे झुकना पड़ा और भारत को आजादी हासिल हुई। किन्तु महात्मा गाँधी अहिंसा के महान पुजारी थे। उनकी मान्यता थी कि शान्ति, प्रेम और अहिंसा में ही सब समस्याएँ हल की जा सकती हैं।

स्वातन्त्र्योत्तर भारत में उग्र प्रदर्शन, हिंसा और आन्दोलन की राजनीति की शुरुआत का श्रेय भारतीय साम्यवादी दल को ही है। 1948 ई. में कलकत्ता में भारतीय साम्यवादी दल का जो सम्मेलन हुआ था उसमें पारित प्रमुख राजनीतिक प्रस्ताव में जिसे "कलकत्ता थीसिस" कहा जाता है, घोषित किया गया कि "भारत में क्रान्ति की लहर गतिशील है, क्रान्ति की अन्तिम अवस्था सशस्त्र संघर्ष की अवस्था में आ गयी है। यह क्रान्ति जनतान्त्रिक विप्लव का कार्य पूरा कर देगी और उसके साथ ही समाजवाद की स्थापना हो जायेगी।" 'कलकत्ता थीसिस' में यह भी घोषित किया गया कि भारत सरकार को बल-प्रयोग द्वारा उलट दिया जाय। तदनुसार सम्पूर्ण भारत में रक्तरेजित क्रान्ति प्रारम्भ कर दी गयी, बैंको में डाके डाले गये, ट्रेनों में डकैती डाली गयी और लूटपाट की अनेक दुर्घटनाएँ हुईं। तेलंगाना में किसानों के आन्दोलन को संगठित किया

गया जिमसे साम्यवादियों के प्रतिकूल देश में प्रतिक्रिया हुई। साम्यवादियों को इस हिंसा को पूर्ण रूप से कुचल देने के लिए केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों का समर्थन किया गया।

स्वतन्त्रता के बाद हमारे देश का भाषा के आधार पर पुनर्गठन किया गया। पुनर्गठन के बाद देश में जो दंगे व आन्दोलन हुए वे किसी भी समाज के लिए शर्म की बात हो सकती है। बम्बई में गुजराती व मराठी दंगे हुए जिसमें सैकड़ों व्यक्ति मारे गये। तेलगू भाषा-भाषी क्षेत्र के लिए श्री रामालु ने उपवास किया जिसके फलस्वरूप उनकी मृत्यु हो गयी और आन्ध्र प्रदेश का निर्माण हुआ। मास्टर नारासिंह ने पंजाबी सूबे की मांग को लेकर उग्र आन्दोलन किया। सन् 1966 में हिंसक आन्दोलनकारी घटनाओं का ताता-सा लग गया। विद्यार्थी-समाज में भी व्यापक अशान्ति पैदा हो गयी और छात्रों ने भी देश के अनेक भागों में उपद्रव और तोड़-फोड़ के कार्य किये। पश्चिमी बंगाल में संयुक्त मोर्चे के शासन में, जिसमें मार्क्सवादियों का प्रभुत्व था, प्रसिद्ध नक्सलवादी आन्दोलन हुआ। किसानों और मजदूरों को धनीमानी व्यक्तियों पर और बड़े ज़ेतदारों पर हिंसात्मक आक्रमण करने, हिंसा और लूटमार करने के लिए उभारा गया था। देहात के एक बड़े क्षेत्र में घोर अराजकता मचायी गयी, घेराव, बन्द और हड़ताल आदि का ही सिलसिला नहीं रहा अपितु यह भी आशंका की जाने लगी कि चीनियों के साथ कुछ न रचकर मार्क्सवादी पश्चिमी बंगाल के लिए खतरा पैदा कर रहे हैं। नक्सलपन्थियों ने प. बंगाल के अलावा केरल, आन्ध्र, बिहार, उत्तर-प्रदेश, पंजाब आदि अनेक राज्यों में अराजकतापूर्ण कार्य किये। अपने हिंसात्मक हमलों, लूटमार और आगजनी की कार्यवाहियों के द्वारा उन्होंने सारे देश में भर्त्सक मंचन का प्रयत्न किया। सारे देश में इस पर चिन्ता प्रकट की गयी और लोकमत ने केन्द्रीय सरकार में मांग की कि वह हिंसात्मक एवं अराजकतापूर्ण आन्दोलन को समाप्त करने के लिए हस्तक्षेप करे। नये चुनावों में प. बंगाल में मार्क्सवादी पराजित हुए और कांग्रेस की विजय के फलस्वरूप कांग्रेस के नेतृत्व में नयी सरकार गठित हुई और दृढ़ नीति अपनायी गयी तब पश्चिम बंगाल में नक्सल-पन्थियों का जोर और प्रभाव कम हो गया।

चतुर्थ आम चुनावों के बाद विरोधी राजनीतिक दलों ने कांग्रेस सरकार को हटाने की पुरजोर कोशिशें प्रारम्भ कर दी। राज्य-विधानसभाओं के लिए 1967 में हुए चुनावों के परिणाम-स्वरूप एक अजीब स्थिति पैदा हुई थी जब राजनीतिक सत्ता अनेक पार्टियों और समूहों के बांटे में आ गयी थी। इससे सरकार में अस्थिरता की स्थिति पैदा हो गयी जिससे कई राज्यों में मध्यावधि चुनावों की जरूरत पड़ गयी। सन् 1971 के चुनावों में विरोधी दलों को निर्णायक हार का सामना करना पड़ा। इस हार ने उन्हें यह महसूस करा दिया कि अलग-अलग रूप में उनमें से प्रत्येक में देशव्यापी जन-आधार का अभाव है और सामान्य लोकतन्त्रीय प्रणाली के माध्यम से सत्ता हथियाना उनके लिए सम्भव नहीं होगा। इस प्रकार चुनाव के माध्यम से अपने उद्देश्य को प्राप्त करने में असफल हो जाने पर विरोधी दलों ने धीरे-धीरे अपना ध्यान संविधान से बाहर के तरीकों की ओर मोड़ दिया।

गुजरात में आन्दोलन—1 जनवरी, 1973 में भारतीय जनसंघ और संगठन कांग्रेस ने गुजरात में आन्दोलनात्मक रवैये का सहारा लिया। राजकोट में 'बन्द' का आयोजन किया गया और इस सिलसिले में निकाला गया जुलूस हिंसा पर उतारू हो गया और पुलिस को इसे तितर-वितर करने के लिए गोली चलानी पड़ी। इसके बाद सुरेन्द्रनगर में 'बन्द' का आयोजन किया गया। इस बीच छात्र-समुदाय को भी आन्दोलन में शामिल कर लिया गया। छात्रों ने प्रदर्शन किये और आगे चलकर हिंसात्मक हरकतों की जिसके कारण 10 जनवरी को अहमदाबाद बन्द का आयोजन हुआ। विभिन्न राजनीतिक दलों ने गुजरात के अनेक नगरों में 'बन्द' का आयोजन किया, जुलूस निकाले और कई स्थानों पर धरना दिया। अहमदाबाद में छात्रों ने 'नवनिर्माण समिति' का

निर्माण किया जिसने आन्दोलन का नेतृत्व करने का निश्चय किया। विरोधी दल एक तरफ राज्य विधानसभा को भंग करने और नये चुनाव कराने की अपनी माँग पर जोर देते रहे तो दूसरी तरफ आन्दोलन के नेताओं ने कांग्रेस मन्त्रिमण्डल विशेषकर मुख्यमन्त्री को अपने आक्रमण का मुख्य निशाना बनाया। चिमन भाई पटेल के मन्त्रिमण्डल को गिराने के लिए विरोधी दलों ने दृढ़ संकल्प कर लिया जिसके परिणामस्वरूप उन्हें त्यागपत्र देना पड़ा और 9 जनवरी, 1974 को राष्ट्रपति शासन लागू हुआ। विधानसभा भंग कराने हेतु विरोधी दलों ने आन्दोलन बराबर जारी रखा। लूट तथा आगजनी, बसों तथा विॉलडिगों पर पथराव करने, सबको पर बाधा खड़ी करने, बैंकों पर आक्रमण करने और गुण्डागर्दी की अन्य हरकतें जारी रही। छात्रों ने कांग्रेस के विधानसभायी सदस्यों से त्यागपत्र की माँग करते हुए उनके घरों पर प्रदर्शन किये। कई कांग्रेसियों का घेराव किया गया और उन्हें योजनावद्ध तरीके से परेशान किया गया। निर्माण समिति ने 19 फरवरी, 1973 को अहमदाबाद 'बन्द' का आह्वान किया। 'बन्द' के परिणामस्वरूप वहाँ हिंसा की व्यापक घटनाएँ हुईं। राज्य-विधानसभा भंग करने के लिए केन्द्रीय सरकार पर दबाव डालने हेतु मोरारजी देसाई ने 11 मार्च, 1974 को अनिश्चित काल का अनशन शुरू किया। गुजरात आन्दोलन के परिणामस्वरूप बहुत से निर्दोष लोग मारे गये और बहुतों को चोटें आयी जिनमें कुछ पुलिस के आदमी भी शामिल थे। 95 व्यक्ति मरे और 933 घायल हुए। लूट और आगजनी के 896 मामले हुए जिनके परिणामस्वरूप 2.5 करोड़ रुपये से अधिक की सरकारी तथा निजी सम्पत्ति नष्ट हुई।

बिहार आन्दोलन—बिहार में आन्दोलन प्रधानतः छात्रों द्वारा आवश्यक वस्तुओं के बढ़ते हुए मूल्य, बेरोजगारी की बढ़ती हुई समस्या आदि से सम्बन्धित अपने रोष को प्रदर्शित करने के लिए आयोजित किया गया था। परन्तु गुजरात में मिली सफलता के उन्माद में विभिन्न राजनीतिक दलों और असामाजिक तत्त्वों ने 18 मार्च, 1974 को पटना में प्रदर्शन की एक महायोजना बनायी। इस प्रदर्शन का उद्देश्य विधानमण्डल के संयुक्त सत्र में वार्षिक अभिभाषण देने के लिए राज्यपाल को विधानसभा भवन में जाने से रोकना बताया गया। वाद में प्रदर्शन व्यापक हिंसा और तोड़फोड़ में परिवर्तित हो गया जिससे 27 व्यक्तियों की जानें गयीं और सम्पत्ति की भारी हानि हुई। विभिन्न राजनीतिक दलों के नेताओं ने श्री जयप्रकाश नारायण से भेंट की और इस आन्दोलन का नेतृत्व सम्भालने के लिए अनुरोध किया और अप्रैल 1974 के शुरू में वे उनकी अनुमति पाने में सफल हो गये। तत्काल ही विधानमण्डल को भंग करने और मन्त्रिमण्डल को हटाने के लिए नये रूप से माँग की गयी। जयप्रकाश नारायण को सम्भवतः राजनीतिक दलों द्वारा यह आश्वासन दिया गया कि उनके सदस्य विधानमण्डल से त्यागपत्र दे देंगे, जिससे विधानमण्डल को भंग करने का उपयुक्त वातावरण पैदा हो जायेगा। जब त्यागपत्र देने का आह्वान किया गया तो कोई भी विरोधी दल अपने सभी सदस्यों को विधानमण्डल से त्यागपत्र देने के लिए सहमत न कर सका। वाद में विधानमण्डल के सदस्यों पर दबाव डाला गया और बल-प्रयोग द्वारा उन्हें त्यागपत्र देने के लिए बाध्य किया गया।

छात्रों से कहा गया कि वे परीक्षाओं का वायकाट करें और एक वर्ष के लिए सभी कॉलेजों का वायकाट करें। परीक्षाओं में न बैठने के आह्वान की व्यापक रूप से अवहेलना की गयी। दबाव और आतंक फैलाने की अनेक घटनाएँ हुईं, परीक्षार्थियों में आतंक फैलाने के लिए एक परीक्षार्थी को गोली से मार दिया गया। आन्दोलन की गति तेज करने के लिए सरकारी कार्यालयों का काम ठप्प करने और विधायकों के सामाजिक बहिष्कार को योजना शुरू की गयी है। ट्रेड यूनियनों और अराजकप्रति सरकारी कर्मचारियों को आन्दोलन में सम्मिलित करने का प्रयत्न किया गया। 3 से 5 अक्टूबर, 1974 तक 'बिहार बन्द' मनाने का आह्वान किया गया। रेलगाड़ियों, डाक और बस

सेवाओं तथा सरकारी कार्यालयों का सभी काम पूर्णरूप से ठप्प कर देने के लिए आह्वान किया गया। 'वन्द' के दौरान हिंसा की अनेक घटनाएँ हुईं। 4 नवम्बर को एक विशाल प्रदर्शन के लिए और विधानसभा तथा विधानसभा के सदस्यों के निवास-स्थानों का घेराव करने के लिए सभी राज्यों से भारी सख्या में व्यक्ति एकत्रित करने का आह्वान किया गया। एक विशाल जुलूस सचिवालय गया और धरना दिया गया। दिसम्बर 1974 से इस आन्दोलन के नेताओं ने ग्रामों में 'छात्र सघर्ष समिति', 'जनसघर्ष समिति' आदि स्थापित करने और समानान्तर सरकार स्थापित करने जैसे कार्यों की ओर ध्यान दिया। 19 फरवरी, 1975 को पटना में एक रैली का आयोजन किया गया। बिहार में इस दीर्घकालीन आन्दोलन के दौरान हिंसा के 544 मामले हुए। पुलिस को 54 बार गोली चलानी पड़ी। हिंसा की घटनाओं के परिणामस्वरूप 500 से अधिक लोगों की चोटें आयी और 70 व्यक्ति मरे। पुलिस के अनेक कर्मचारियों को चोटें आयी। बिहार आन्दोलन के माध्यम से श्री जयप्रकाश नारायण ने उस योजना को—जिसके बीच गुजरात में बोये गये थे, लोकतान्त्रिक कार्यों को सभी स्तरों पर खत्म करने और संवैधानिक अधिकार के अधीन गठित व्यवस्था को भंग करने के लिए एक कार्यक्रम को आगे बढ़ाया।

श्री जयप्रकाश नारायण के आन्दोलन के विरुद्ध बिहार में अनेक जवाबी आन्दोलन हुए। पटना में पहले माम्बवादियों ने जवाब में विशाल रैली का आयोजन किया। कांग्रेस ने भी विशाल जवाबी रैलियाँ आयोजित की। नखनऊ की रैली में प्रधानमंत्री ने जहाँ विरोधी दलों के विध्वंसक कार्य की निन्दा-भर्त्सना की, वही जयप्रकाश के आन्दोलन को जन-विरोधी बताया और कहा कि उसका उद्देश्य और इरादा लोकतन्त्र की नींव को गहराई तक हिला डालना है।

रेलवे हड़ताल—मई 1974 की 'रेलवे हड़ताल' वास्तविक रूप में राष्ट्रीय विनाश के आन्दोलन का एक अंग थी। रेलवे की हड़ताल से आवश्यक चीजों और औद्योगिक उत्पादनों आदि के लाने-ले-जाने के कार्यों में रुकावट पड़ने के कारण देश में दुर्व्यवस्था और गड़बड़ी पैदा हुई। **जार्ज फर्नाण्डीज** ने कहा कि "रेलवे परिवहन को पूरी तरह ठप्प करके किसी भी समय सरकार को गिरा सकते हैं" भारतीय रेलवे की पन्द्रह दिन की हड़ताल का अर्थ होगा—देश भूख से मर जायेगा। अपनी योजना को व्यापक बनाने के लिए जार्ज फर्नाण्डीज ने 'रेलवे कर्मचारी राष्ट्रीय समन्वय समिति' का गठन किया और हड़ताल का वातावरण बनाने के लिए देश का दूर-दूर तक दौरा किया। प्रशासनतन्त्र को पूर्णतः वन्द करने के लिए मार्क्स साम्यवादी दल ने 'रेलवे हड़ताल' के समर्थन में उसी समय केन्द्रीय सरकार के कर्मचारियों द्वारा एक सहानुभूतिपूर्ण हड़ताल करवायी। 'रेलवे हड़ताल' के समय अनेक जगह तोड़-फोड़ की गयी। सरकार द्वारा किये गये तात्कालिक और दृढ़ उपायों ने देश को एक बड़े भारी विनाश से बचा लिया।

विशाल आन्दोलन—जून 1975 में राजनीतिक आन्दोलन में एक नया मोड़ आया। रामलीला मैदान में दिल्ली जनता मोर्चे द्वारा आयोजित रैली को सम्बोधित करते हुए श्री जयप्रकाश नारायण ने सशस्त्र सेना, पुलिस और सरकारी कर्मचारियों को उन आदेशों का पालन न करने का आह्वान किया जिन्हें वे गैर-कानूनी समझते हैं। ऐसा कहा जाता है कि विरोधी दल सशस्त्र सेनाओं, पुलिस और सरकारी कर्मचारियों की निष्ठा भंग करने के लिए योजनाबद्ध प्रयत्न कर रहे थे। आन्दोलन और हिंसा की राजनीति अपनी चरम सीमा पर थी।

असम आन्दोलन—असम में नवम्बर 1979 से 'गण सत्याग्रह' आयोजित किया गया। आन्दोलन का सूत्रपात 'अखिल असम विद्यार्थी सघ' ने किया। आन्दोलनकारियों की माँग थी कि असम में विद्यमान बंगलादेशियों और नेपालियों का शीघ्र पता लगाकर उन्हें असम से निकाल दिया जाये। विदेशी नागरिकों को मतदान का अधिकार देना संविधान के विरुद्ध है। विदेशी नागरिक जो यहाँ आकर बस गये हैं और अब भी आते जा रहे हैं उन्हें असम से बाहर निकाला जाये।

असम आन्दोलनकारियों ने जो आँकड़े दिये थे वे काफी चौकाने वाले थे। उनके हिसाब से 1951 के बाद अब तक करीब 70 लाख लोग बाहर से असम में आकर बस चुके हैं। उनका कहना था कि बाहर से आने वाले लोगों की तादाद इतनी बढ़ गयी है कि असमिया लोग अपने ही इलाके में वेगाने हो गये हैं। अपने ही क्षेत्र पर उनका राजनीतिक नियन्त्रण कमजोर पड़ गया है। सीमा पर स्थित असम जैसे नाजुक इलाके में विदेशी नागरिकों का भर जाना राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए गम्भीर चुनौती पैदा कर सकता है।

जगह-जगह पर असम बन्द आयोजित किये गये। सरकार के लिए असम में लोकसभा चुनाव करना कठिन हो गया और चुनाव स्थगित करने पड़े। पिछले पाँच वर्षों से यह आन्दोलन चला आ रहा है। 19 व 20 तथा 30 नवम्बर, 1981 को असम में आन्दोलनकारियों द्वारा आयोजित बन्द तथा रास्ता रोक अभियान की जोरदार सफलता यहाँ की जनता के जोश एवं आन्दोलन के प्रति आस्था की परिचायक थी। 1983 में असम विधानसभा के चुनाव करवाये गये; किन्तु अधिसंख्य जनता ने चुनावों का बहिष्कार किया।

15 अगस्त, 1985 को असम के बारे में समझौता हुआ। समझौता कुल मिलाकर यह हुआ है कि साइकिया सरकार भंग कर दी जायेगी, मगर नये चुनाव पुरानी मतदाता सूची पर ही करवाये जायेंगे। 1966 के बाद असम आये विदेशी नागरिकों को छाँटा तो जायेगा मगर न उन्हें उनके देश वापिस भेजा जायेगा और न उन्हें असम से निकालकर दूसरे राज्यों में फैलाया जायेगा।

पंजाब में अकाली आन्दोलन—पिछले एक दशक से पंजाब में अकाली दल के नेतृत्व में आन्दोलन चल रहा है। अकाली आन्दोलनकारियों की कुछ धार्मिक और राजनीतिक माँगें हैं। ये माँगें 'आनन्दपुर साहब प्रस्ताव' पर आधारित हैं। आन्दोलन हिंसक बनता जा रहा था अतः केन्द्रीय सरकार ने नवम्बर 1983 में पंजाब में राष्ट्रपति शासन लागू कर दिया। 1985 में केन्द्र एवं अकाली नेताओं के बीच एक समझौता हुआ और पंजाब समस्या का हल ढूँढ़ने का प्रयत्न किया गया। पंजाब में चुनाव करवाये गये और वरनाला के नेतृत्व में अकाली दल की सरकार गठित की गयी। किन्तु यह सरकार आतंकवादी और हिंसात्मक गतिविधियों को नियन्त्रित नहीं कर पायी, ऐसी स्थिति में मई 1987 से पंजाब में राष्ट्रपति शासन लागू किया गया है।

गोरखालैंड के लिए हिंसा—गोरखा राष्ट्रीय मुक्ति मोर्चे द्वारा बड़े पैमाने पर की जा रही हिंसा और आगजनी की वारदातें तथा उसके नेता सुभाष घीसिंग बढ़ते हुए तेवरों को देखते हुए यह तथ्य किसी से छिपा नहीं है कि अब यह आन्दोलन पूरी तरह उग्रवादियों की गिरफ्त में आ गया है। ये उग्रवादी पूर्वोत्तर में दूसरे विद्रोही नेताओं से प्रेरणा ग्रहण करते हुए हिंसा के जरिये सरकार से 'पृथक गोरखालैंड' की अपनी माँग पूरी कराने की सोच रहे हैं। मोर्चे के उग्रवादी तत्त्वों ने गोरखा बहुल इलाके में हिंसा फैलानी शुरू कर दी है। बेकाबू होती हुई स्थिति को देखते हुए राज्य सरकार ने दार्जिलिंग के इलाके में 'आतंकवाद विरोधी अधिनियम' लागू कर दिया है।

रैली, बन्द और हिंसात्मक आन्दोलन, 1988-89—16 नवम्बर 1988 को राष्ट्रीय मोर्चे ने आगरा में विशाल रैली का आयोजन किया। 1988-89 में असम में वोडो आन्दोलन हिंसक रूप लेने लगा। असम के 40 लाख वनवासी पृथक् वोडो राज्य की माँग कर रहे हैं। वोडो आन्दोलनकारियों ने आगजनी, लूटपाट और सरकारी कर्मचारियों पर व्यापक पैमाने पर हमले किये। वोडो बहुल क्षेत्रों में बन्द का आह्वान किया। झारखण्ड मुक्ति मोर्चे ने बिहार में झारखण्ड राज्य की स्थापना के लिए आन्दोलन जारी रखा और 9 जून 1989 को बिहार बन्द का आह्वान किया, जिसके दौरान, रांची, सिंहभूमि तथा छोटा नागपुर जिलों में हिंसा फूट पड़ी।

वोफोरंग तोप गोदे में नियन्त्रक एवं महानिखा परीक्षक की सरकार विरोधी रिपोर्टों को आधार बनाकर विपक्षी दलों ने 30 अगस्त 1989 को भारतवन्द का आह्वान किया। वन्द के दौरान जगह-जगह हुई हिंसा की घटनाओं में कम से कम 11 व्यक्ति मारे गये और कई घायल हुये।

चुनावी हिंसा, 1990—फरवरी 1990 में आयोजित विधानसभा चुनावों में देश के विभिन्न भागों में जो हिंसक वारदातें हुई हैं उनमें बिहार सबसे आगे है। वहाँ चुनावी हिंसा ने 80 व्यक्तियों की बलि ली और सैकड़ों लोग घायल हुए। बिहार में चुनाव वातावरण पिछले दशकों में लगातार बिगड़ता जा रहा है और इसका सबसे खेदजनक पहलू यह है कि सत्तारूढ़ पार्टी के लोग ही ज्यादातर हिंसा को बढ़ावा देते हैं। फरवरी '90 में हरियाणा राज्य के 'मेहम विधानसभा उपचुनाव' में जैसी हिंसा और आतंक के वातावरण की स्थिति बनी, उसे भारतीय लोकतन्त्र के इतिहास की अत्यधिक दुःखद घटना ही कहना होगा।

आन्दोलन के कारण

(CAUSES OF AGITATIONS)

देश में आन्दोलन की राजनीति के जीवाणु का आधार अनेक तत्वों का सामूहिक प्रतिफल है, जो इस प्रकार है -

(1) **राजनीतिक निराशा—**जन आन्दोलन तथा हिंसात्मक प्रदर्शनों का कारण जनता में व्याप्त असन्तोष, निराशा तथा हताश स्थिति है। राजनीतिक दलों में यह विश्वास घर करता जा रहा है कि सर्वधार्मिक तरीकों से तो वे कभी सत्ता में आ ही नहीं सकते। सत्तारूढ़ दल को पदच्युत करने के लिए जनता में उत्तेजना फैलाना और आन्दोलन द्वारा सरकार को परेशान करना ही एकमात्र मार्ग प्रतीत होता है।¹

(2) **प्रचलित शिक्षा पद्धति—**वर्तमान शिक्षा-पद्धति ने युवकों में निराशा की भावना भर दी है। हमारा युवक आशाओं एवं निराशाओं, बेकारी एवं अर्द्धबेकारी के भँवर में फँसा हुआ है। शिक्षित युवक पुस्तकों की आदर्शवादिता एवं जीवन की वास्तविक भयानकताओं के बीच परेशान है। इस मनोदशा में वह अपने शिक्षकों, नेताओं आदि पर विश्वास करने की स्थिति में नहीं है। निराशाओं से छुटकारा पाने के लिए यदि वह आन्दोलन की राजनीति का सहारा लेता है तो आश्चर्य नहीं करना चाहिए।²

(3) **सरकार दबाव की भाषा ही जानती है—**देश की आम जनता में यह विश्वास घर कर गया है कि हमारी सरकार केवल दबाव की भाषा ही जानती है। यदि सरकार के सामने न्यायोचित माँग प्रस्तुत की जाती है तो उसके कान पर तब तक जूँ नहीं रेंगती जब तक तोड़-फोड़ और आन्दोलन के द्वारा आँधी नहीं खड़ी कर दी जाती। जैसा कि माइनर वीनर ने लिखा है, "सरकार कोई रियायत देने को तभी तैयार होती है जब किसी जन-आन्दोलन में शान्ति और व्यवस्था को खतरा होता है, यह इसलिए नहीं कि सरकार (आन्दोलनकारियों की माँग) को उचित मानती है। बल्कि इसलिए कि इससे सरकार को माँग करने वाले समुदाय की ताकत और उनकी विनाशिता की क्षमता का आभास होता।"³

¹ श्रीराम माहेश्वरी : एनोमिक सिचुयेशन एण्ड पॉलिटिकल लेजिटिमिटी इन इण्डिया, पॉलिटिकल साइन्स रिव्यू, दिसम्बर-जनवरी 1974, पृ. 190।

² रणजीतसिंह दरडा : भारतीय लोकतन्त्र और आन्दोलन की राजनीति, लोकतन्त्र समीक्षा, जुलाई-सितम्बर 1973, पृ. 108।

³ मायनर वीनर अपने ग्रन्थ पॉलिटिक्स ऑफ स्कैरसिटी में लिखते हैं, "The Politicians make demands to which the Government fails to respond. He then turns towards force, to which Government does respond and therefore, convinced that only such mass pressure will move a static and conservative Government."

(4) **आर्थिक कारण**—आन्दोलन के लिए देश की बुरी आर्थिक स्थिति भी उत्तरदायी है। महंगाई एवं बढ़ते हुए मूल्यों के कारण देश की आर्थिक स्थिति संकटपूर्ण स्थिति में पहुँच गयी और आम आदमी का जीवन-यापन कठिन हो गया। राज्य भी केन्द्र से अधिक सहायता प्राप्त करने के लिए दवाव डालने लगे। उदाहरणार्थ, 11 सितम्बर, 1967 को अधिक चावल प्राप्त करने के लिए केरल के संयुक्त मोर्चे ने 'केरल बन्द' का आयोजन किया। पश्चिमी बंगाल की 14 दलों की संयुक्त मोर्चे की सरकार ने भी 24 अगस्त, 1967 को 24 घण्टे की हड़ताल का आयोजन किया। इसमें प्रधानमन्त्री के निवास के सामने जो केरल राज्य के कैबिनेट मन्त्री भूख हड़ताल कर रहे थे उनको समर्थन देने के लिए यह हड़ताल की गयी थी। 24 घण्टे के लिए पूरे राज्य में सामान्य जीवन भी अस्त-व्यस्त हो गया था। यह केवल इसलिए किया गया था कि खाद्य सामग्री के वितरण के प्रश्न पर पश्चिमी बंगाल के विरुद्ध कोई भेदभाव की नीति न बरती जाये।

(5) **आदर्श नेतृत्व का अभाव**—स्वाधीनता के बाद देश में ऐसे नेतृत्व का उदय हुआ जो राष्ट्रहित के बजाय, दलीय हितों और वैयक्तिक स्वार्थों को प्राथमिकता देता है। आदर्श नेतृत्व के अभाव में छोटी-छोटी बातों को लेकर उग्र हिंसात्मक और आन्दोलनकारी तरीके अपना लिये जाते हैं।

(6) **प्रशासन में अकर्मण्यता**—भारत में प्रशासन के प्रति लोगों की अच्छी धारणा नहीं है। प्रशासन में अनावश्यक देरी होती है, लालफीताशाही, भ्रष्टाचार, अक्रियाशीलता आदि का बोलबाला है। जन-कल्याण से सम्बन्धित शीघ्र निर्णय नहीं लिये जाते जिससे आन्दोलन होते हैं।

(7) **राजनीतिक उत्तरदायित्व की भावना का अभाव**—भारत के सभी राजनीतिक दलों में उत्तरदायित्व की भावनाओं का अभाव पाया जाता है। किसी भी राजनीतिक मसले पर वे तत्काल आन्दोलनात्मक रूप अपना लेते हैं। वे यह समझते हैं कि आन्दोलनों से जनता को अपने पक्ष में संगठित कर देंगे। अधिकांश आन्दोलनों का परिणाम हिंसा, तोड़-फोड़ और उत्तेजनात्मक गति-विधियाँ ही रहा है।

(8) **विरासत का असर**—भारत में प्रत्यक्ष कार्यवाही के साधनों के प्रयोग का सबसे बड़ा कारण राष्ट्रीय आन्दोलन से प्राप्त विरासत है। महात्मा गाँधी के नेतृत्व में इन तरीकों का व्यापक प्रयोग हुआ और उनसे सफलता मिली। उनका असर यह पड़ा कि स्वतन्त्रता के बाद की बदली हुई परिस्थितियों में भी उसका प्रयोग होता है।

भारत में आन्दोलनों की विशेषताएँ

(SALIENT FEATURES OF AGITATIONS IN INDIA)

प्रायः सभी देशों में आन्दोलन होते हैं किन्तु भारत में आन्दोलनों की कुछ महत्वपूर्ण विशेषताएँ हैं, जो इस प्रकार हैं :

(1) **सरकारी आन्दोलन**—भारत में सरकारें भी आन्दोलन करती हैं और करवाती हैं। सरकारी आन्दोलन सत्तारूढ़ दल अथवा शासक दलों द्वारा संगठित किये जाते हैं। सरकारी आन्दोलन अपनी सत्ता को मजबूत बनाने के लिए किये जाते हैं। इन आन्दोलनों में पुलिस का प्रयोग किया जाता है और ये आन्दोलन प्रभावशाली होते हैं। उदाहरणार्थ, बिहार में कांग्रेस दल ने कई बार जवाहीर लाल नेहरू का आयोजन किया, प. बंगाल की संयुक्त मोर्चा सरकार ने हड़ताल का आयोजन किया।

(2) **राजनीतिक आन्दोलन**—विरोधी दलों द्वारा सत्तारूढ़ दल के विरुद्ध राजनीतिक आन्दोलन किये जाते हैं। ऐसे आन्दोलन का ध्येय सरकार को कमजोर बनाना और अपने पक्ष में लोकमत तैयार करना होता है।

(3) **हिंसात्मक आन्दोलन**—आन्दोलनों के दौरान हिंसा, ताड़-फोड़ की कार्यवाही भी की जाती है। कई बार व्यक्तिगत और सार्वजनिक सम्पत्ति को नुकसान पहुँचाया जाता है और नूटपाट की जाती है। गुजरात और बिहार में ऐसे ही उग्र हिंसात्मक आन्दोलन शुरू किये गये थे जिनकी परिणति आखिरकार हिंसा में ही हुई थी।

(4) **दुराग्रह**—कभी-कभी 'सत्याग्रह' और 'अनशन' की भी घटनाएँ हो जाती हैं। कतिपय महत्त्वपूर्ण नेता अनशन प्रारम्भ कर देते हैं ताकि उनकी अनुचित माँग को शीघ्र मान लिया जाय। अनशन भी एक तरह आन्दोलन ही है जिसे दुराग्रह ही कहा जाता है।

(5) **विदेशों से प्रेरित**—ऐसा कहा जाता है कि भारत में आन्दोलनकारियों को विदेशी लाँबी न केवल प्रेरणा देते हैं अपितु धन और हथियार भी प्रदान करते हैं। नक्सलवादी आन्दोलन-कर्ता तो माओ के भक्त थे और चीन से सहायता प्राप्त कर देश में अराजकतावादी कार्यवाहियाँ करते थे। भारत में सी. आई. ए. आन्दोलनकर्त्ताओं को तोड़-फोड़ करने के लिए आर्थिक सहायता देता रहा है।

(6) **राजनीतिक माँगों को लेकर आन्दोलन**—भारत में अधिकांश आन्दोलनों का सम्बन्ध राजनीतिक माँगों से रहा है। बम्बई राज्य का विभाजन, आन्ध्र के निर्माण, पंजाबी सूबे की माँग, गुजरात का आन्दोलन अथवा बिहार का आन्दोलन, पंजाब में अकाली आन्दोलन सभी राजनीतिक उद्देश्यों से प्रेरित रहे हैं।

(7) **कानून तथा व्यवस्था को भंग करना**—आन्दोलनकारी कानून और व्यवस्था को जान-बूझकर भंग करते हैं। रोगों में उत्तेजना और असन्तोष फैलाने के साथ-साथ देश में अराजकता की व्यवस्था भी उनका ध्येय रहता है। रेल की पटरियाँ उखाड़ना, संचार व्यवस्था भंग करना, यातायात रोकना आदि उनके लिए सामान्य बात हो जाती है। वे इस बात की परवाह नहीं करते कि इन हरकतों से सामान्य जनता को कितनी तकलीफ होगी। वस्तुतः आन्दोलनों का ध्येय लोक-कल्याण न होकर क्षुद्र और घटिया किस्म का स्वार्थ ही होता है।

प्रत्यक्ष कार्यवाही और संसदीय लोकतन्त्र (Direct Action and Parliamentary Democracy)—भारत में ससदात्मक लोकतन्त्र की स्थापना के बाद प्रत्यक्ष कार्यवाही के औचित्य के सम्बन्ध में दो विरोधी विचार व्यक्त किये गये हैं। कतिपय विचारक प्रत्यक्ष कार्यवाही को उचित मानते हैं और कुछ के अनुसार यह उचित नहीं है। अधिकांश लेखक शान्तिपूर्ण सार्वजनिक विरोध को उचित मानते हैं। श्री यशवन्तराव चव्हाण तीन परिस्थितियों में सगठित रूप में कानून तोड़ने को उचित मानते हैं—प्रथम, जब आत्मा की पुकार के कारण सत्याग्रह करना आवश्यक हो; द्वितीय, वह कार्य तब किया जाये जब निर्वाचित सरकार स्वयं ससदीय मूल्यों को नष्ट करने में लगी हो, तृतीय, जब देश और समाज का भविष्य खतरे में हो। रजनी कोठारी प्रत्यक्ष कार्यवाही के दो रूप मानते हैं—प्रथम, वह जो कि ससदात्मक लोकतन्त्र को और अधिक लोकतान्त्रिक बनाये; और द्वितीय, वह जो कि उसे अधिनायकतन्त्र की ओर ले जाये। उनके अनुसार यथार्थ में पहले प्रकार की कार्यवाही उचित है क्योंकि वह लोकतन्त्र और स्वतन्त्रता को अधिक बल प्रदान करती है। ऐसी कार्यवाही में साधनों का चुनाव काफी सावधानी से किया जाता है। वैसे प्रत्यक्ष कार्यवाही के विभिन्न तरीकों को लोकतान्त्रिक सहनशीलता की सीमा के बाहर नहीं मानते। जस्टिस गजेन्द्र गड़कर, आर. श्रीनिवास और एस. पी. अय्यर जैसे लोग सत्याग्रह जैसी कार्यवाहियों को लोकतन्त्र में अनुचित मानते हैं।

आन्दोलन के परिणाम और उनको समाप्त करने के उपाय

(RESULTS AND CURES)

“आन्दोलन की राजनीति विष-कन्या सदृश है जिसके संग सहवास करने से लोकतन्त्रीय

शासन अपने विनाश को आमन्त्रण देता है।¹ राजनीतिक आन्दोलनों से राष्ट्र कमजोर होता है, हिंसा और घृणा का वातावरण फैलता है और सामान्य जन-जीवन अस्त-व्यस्त हो जाता है। लगातार हड़ताल, बन्द, घेराव आदि की कार्यवाहियों से राष्ट्र की अर्थ-व्यवस्था इतनी विगड़ जाती है कि उसे सम्भालना कठिन हो जाता है। आन्दोलनों के दौरान विघटनकारी तत्त्व पूर्ण रूप से सक्रिय हो जाते हैं और साम्प्रदायिक भावना उभारी जाती जाती है, जिससे हमारी एकता को खतरा हो जाता है।

भारत में तो कांग्रेस विरोधी दल न केवल आर्थिक विकास में आन्दोलनों द्वारा रुकावट डाल रहे थे बल्कि वे अर्थ-व्यवस्था और प्रशासन के सभी सामान्य कार्यों में रुकावट डालते थे। अक्सर काम बन्द करने का आह्वान किया जाता था। किसानों को कहा जाता था कि वे अपना उत्पादन सरकार को न दें। जनता को कर न देने का पाठ पढ़ाया जाता है। 'रेलवे हड़ताल' के दौरान और देश के विभिन्न भागों में छुटपुट आन्दोलनों से 124 करोड़ रु. का नुकसान हुआ। राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था को कहीं इससे दस गुना हानि हुई। हमारे देश में आन्दोलनों का उद्देश्य सरकार को अस्त-व्यस्त करना और सम्पूर्ण राष्ट्रीय कार्यक्रमों को छिन्न-भिन्न करते हुए सत्ता हथियाना रहा है। क्या आन्दोलनों द्वारा सविधानेतर कार्यवाहियों से लोकतन्त्र-पद्धति से चुनी हुई व्यवस्था को नष्ट करना समुचित है?

लोकतन्त्र एक तरीके की जिन्दगी है। निर्णय खुले तौर पर किये जाने चाहिए, जनता को शान्तिपूर्ण ढंग से सरकारों को परिवर्तित करने और चुनने का अधिकार होना चाहिए और राजनीतिक कार्यक्रमों को सविधान में दी गयी मान्यताओं के अनुसार ही अभिव्यक्त करना चाहिए। बार-बार तथाकथित अन्तिम हथियार 'सत्याग्रह' का सहारा लेना लोकतन्त्र नहीं है और न ही वैधानिक ढंग से चुने गये विधायकों को डरा-धमकाकर या दबाव देकर इस्तीफा दिलवाना लोकतन्त्र है। लोकतन्त्र में अभिव्यक्ति और बहस की स्वतन्त्रता है लेकिन क्या लोकतन्त्र के नाम पर सुनिश्चित योजनाबद्ध आन्दोलन उचित है। लोकतन्त्र में सरकार का विरोध किया जा सकता है किन्तु राष्ट्रीय हितों का नहीं। भारत में आन्दोलनकर्ताओं ने इस तथ्य को समझने में बिल्कुल कमी दर्शायी है। लोकतान्त्रिक स्वतन्त्रता का अर्थ स्वयं लोकतन्त्र की अवमानना करने की अनुमति नहीं है।

इस प्रकार भारत में आन्दोलन की राजनीति के क्रतिपय परिणाम इस प्रकार रहे हैं—(i) लोकतन्त्र के नाम पर हिंसक प्रदर्शनों का आयोजन हुआ, (ii) देश की अर्थ-व्यवस्था को पंगु बना दिया गया, (iii) सामाजिक और आर्थिक कार्यों से राष्ट्र का ध्यान हटाया गया, (iv) जनता के चुने हुए प्रतिनिधियों को उखाड़ फेंकने के लिए अराजकता और अव्यवस्था पैदा करने का अभियान चलाया गया, (v) सरकारी कामकाज ठप्प किया गया, और (vi) आन्तरिक अशान्ति और अराजकता उत्पन्न हुई।

देश में अनुशासन, व्यवस्था और स्थिरता लाने के लिए आन्दोलनों को समाप्त करना आवश्यक है। आन्दोलनों की राजनीति को समाप्त करने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिये जा सकते हैं:

(1) प्रतिपक्षी दलों के सुझाव का आदर—सरकार को विरोधी दलों की उपेक्षा नहीं करनी चाहिए। उनके रचनात्मक सुझावों को स्वीकार कर लेना चाहिए। ससद और विधानमण्डलों में उनके सुझावों को गम्भीरता से लेना चाहिए ताकि वे यह महसूस कर सकें कि राष्ट्र-निर्माण में उनकी भी महत्वपूर्ण भूमिका है।

¹ लोकतन्त्र समीक्षा, जुलाई-सितम्बर 1983, पृ. 106।

(2) उचित मांगों को स्वीकार करना—शामन के विभिन्न घटकों को चाहिए कि जनता में किसी बात को लेकर असन्तोष पैदा न हो और जन-आन्दोलन से पहले ही उचित मांगों को स्वीकार कर ले।

(3) उत्तरदायित्व की भावना का विकास—देश के राजनीतिक दलों में उत्तरदायित्व की भावना पैदा करनी होगी। उन्हें वैधानिक उपायों का सहारा लेकर ही सत्ता प्राप्ति के प्रयास करने चाहिए। असंवैधानिक साधनों का प्रयोग करने वाले दलों की उपेक्षा की जानी चाहिए।

(4) आर्थिक स्थिरता में सुधार—देश की आर्थिक स्थिति में सुधार किया जाना चाहिए। महंगाई और बेरोजगारी दूर करने के सघन प्रयास किये जाने चाहिए ताकि निराशा और असन्तोष का वातावरण खत्म हो सके। जनता सुखी, सन्तुष्ट और खुशहाल तभी हो सकती है जब उसकी आर्थिक स्थिति अच्छी हो सके। यदि मुद्रा-स्फीति को रोकने तथा मूल्य-वृद्धि को नियन्त्रित करने के लिए सरकारी प्रयास सफल हो जाते हैं तो अनुशासन का वातावरण कायम हो जायेगा। इस समय खाद्यान्नों की आपूर्ति, उनके उचित वितरण की व्यवस्था तथा दैनिक आवश्यकताओं की वस्तुओं के बढ़ते हुए मूल्यों को रोकने और गिराने के प्रश्न को प्राथमिकता देनी चाहिए।

(5) जनता को शिक्षित करना—रेडियो के माध्यम से सार्वजनिक प्रश्नों के सम्बन्ध में जनता को शिक्षित करने का प्रयास किया जाये। जनता को उत्तेजित करने वाले कोई प्रश्न जब उपस्थित हो तो रेडियो को उस प्रश्न के विभिन्न पहलुओं को जनता के सम्मुख रखना चाहिए। भारत की अधिकांश जनता आज भी अशिक्षित है। इसलिए समाचार-पत्रों की उपेक्षा रेडियो एवं टी. वी. सार्वजनिक शिक्षा के क्षेत्र में अधिक प्रभावशाली भूमिका अदा कर सकते हैं।

निष्कर्षतः अपनी सरकार के प्रति आन्दोलन और हिंसा की राजनीति का प्रयोग करना राष्ट्रघात ही है। आन्दोलनों से राष्ट्रीय शक्ति में वृद्धि नहीं होती और राष्ट्र कमजोर बनता है। राष्ट्र के उत्थान एवं उन्नयन के लिए आन्दोलन की राजनीति से राष्ट्र को वचना चाहिए। आन्दोलन की राजनीति को भारतीय राजनीति से हटाने के लिए देश में स्वस्थ राष्ट्रीयता का विकास होना परम आवश्यक है।

50

भारत में औद्योगिक प्रतिष्ठानों की राजनीति : मजदूर संगठनों और बहुराष्ट्रीय निगमों के विशेष सन्दर्भ में

[POLITICS OF INDUSTRIAL SECTOR IN INDIA : WITH SPECIAL
REFERENCE TO THE POLITICS OF TRADE UNIONS AND
MULTI-NATIONALS]

औद्योगीकरण के फलस्वरूप भारतीय समाज में किन नये आर्थिक-सामाजिक समूहों का उदय हो रहा है ? उनमें से कौन अधिक त्याग करते रहे हैं और उनमें से कौन फायदा उठा रहे हैं ? सस्थानात्मक और साझेदारी वाले जीवन के कौन से प्रतिमान उभर रहे हैं ? औद्योगीकरण के परिणामस्वरूप किस प्रकार के सामाजिक नियमन और नियन्त्रण का उदय हो रहा है ? यह सब न केवल अनेक चरों पर निर्भर है जैसे कृषीय समाज में जीवन स्तर, आवादी की सघनता, किस प्रकार के उद्योग स्थापित हैं और वह गति जिससे उन्हें अधिक उत्पादन करना है, कारखानों और मजदूरों के घरों की किस्म और वनावट और उद्योगपूर्ण संस्कृति की प्रकृति और शक्ति, बल्कि बुनियादी अभिधारणाओं और आधारभूत दर्शन पर भी निर्भर है जो औद्योगीकरण के तरीके में निहित है।

औद्योगीकरण के दो मार्ग

(TWO WAYS OF INDUSTRIALISATION)

औद्योगीकरण के दो तरीके हैं¹—प्रथम, इस तरह औद्योगीकरण जो समाजवादी अभिधारणाओं पर आधारित हो अर्थात् उत्पादन के साधनों के सामाजिक स्वामित्व, समाज की ज़रूरतों पर न कि मुनाफे पर आधारित उत्पादन और मनुष्यों के बीच आर्थिक तथा अन्य सामाजिक सम्बन्धों में प्रतिद्वन्द्विता को हटाकर उसकी जगह सहयोग को लाने के सिद्धान्तों पर आधारित, तथा द्वितीय, इस तरह का औद्योगीकरण जो पूँजीवाद की अवधारणाओं पर आधारित हो अर्थात् उत्पादन के साधनों के निजी स्वामित्व, मुनाफे के लिए उत्पादन तथा मनुष्यों के बीच आर्थिक तथा अन्य सामाजिक सम्बन्धों की विशेषता प्रतिद्वन्द्विता के सिद्धान्तों पर आधारित हो।

औद्योगीकरण और सामान्य आर्थिक विकास के दो भिन्न ढंग सामाजिक संगठन के दो गुणात्मक रूप से भिन्न ढंगों को जन्म देते हैं। इसके अतिरिक्त वे आर्थिक विकास की दिशा निर्धारित करते हैं और इस प्रकार व्यक्तियों की गतिविधियों को शासित करने वाली बुनियादी

¹ ए. आर. देसाई, भारतीय राष्ट्रवाद की अधुनातन प्रवृत्तियाँ, 1978, पृ. 122-23।

नलक और उत्प्रेरकों की प्रकृति को भी निर्धारित करते हैं। वे समाज के विभिन्न स्तरों के लिए मंस्थाओं और परिपदों, अवसरों और प्रतिबन्धों के भी प्रतिमान, वितरण तथा उस समाज की सम्पूर्ण सस्कृति का नैतिक, दार्शनिक, कलात्मक आदि चरित्र भी निर्धारित करते हैं।

भारत के लिए पूँजीवादी औद्योगीकरण का मार्ग (THE WAY OF CAPITALIST INDUSTRIALISATION FOR INDIA)

स्वाधीनता के बाद देश का औद्योगीकरण एक पूँजीवादी मिश्रित अर्थ-व्यवस्था की अभिधारणा के आधार पर करने का प्रयत्न किया गया। यह बुनियादी अभिधारणा भारतीय समाज की आर्थिक संरचना को रूप देती रही है जो भारतीय समाज के संरक्षक विविध स्तरों के जीवन प्रतिमानों और चेतना के साथ-साथ एक पूर्ण के रूप में भारतीय जनता के मस्थागत, सांस्कृतिक और विचारधारात्मक जीवन को निर्धारित करती है। यह आर्थिक संरचना विविध वर्गों और सामाजिक समूहों की गतिविधियों को बुनियादी विवशताएँ और उत्प्रेरक प्रदान करती है और वे वर्ग जो लाभ उठाने हैं अथवा जो बलिदान करते हैं उनके लाभों और बलिदानों के प्रतिमान भी निर्धारित करती है।

पूँजीवादी औद्योगीकरण का अर्थ है उत्पादन साधनों के मालिकों के लिए उत्पादन के उत्प्रेरक के रूप में मुनाफे पर आधारित और दूसरे समस्त सामाजिक सम्बन्धों का बुनियादी चरित्र प्रतिद्वन्द्विता है। इस तथ्य पर आधारित औद्योगीकरण का अर्थ है उन सामाजिक सम्बन्धों और संस्थानों का विनाश जो जन्म और हेसियत जैसे परम्परागत सामन्ती और अर्द्धसामन्ती सिद्धान्तों पर और एक वर्तमान जीवित सामन्ती अर्थ-व्यवस्था पर आधारित है। इसका अर्थ सामन्ती समाज के विभिन्न अंगों के समन्वयन के उस सिद्धान्त को खत्म कर देना भी है, असमानता और पदों के सोपान पर आधारित होने के बावजूद जिसके तहत उसकी संरचना में एक विशेष सुसंगति थी। इसका अर्थ है समस्त सामाजिक सम्बन्धों और संस्थाओं में प्रतिद्वन्द्विता के सिद्धान्त और सग्रहणकारी उत्प्रेरक का समावेश कर देना और इस प्रकार पारस्परिक सहायता और सामुदायिक सहयोग के उन रूपों को नष्ट कर देना जो सामन्ती समाज—ग्रामीण तथा शहरी दोनों—की विशेषता थे। इसके प्रथागत और परम्परागत दोनों प्रकार के नियन्त्रणों की समाप्ति सकेतिक होती है जिसका अर्थ है व्यक्ति को उस सन्तोष से वंचित किया जाना जो वह पारम्परिक प्राथमिक समूहों जैसे संयुक्त परिवार, जाति तथा ग्रामीण समुदाय आदि के बीच किये गये अपने जीवन से प्राप्त करता था।

पूँजीवादी औद्योगीकरण का अर्थ है समुदाय के सम्पूर्ण आर्थिक जीवन का यन्त्रीकरण, व्यवसायीकरण और मीट्रीकरण जैसी प्रक्रियाओं के जरिए और इसके अतिरिक्त व्यक्तियों के बीच सभी सम्बन्धों में प्रतिद्वन्द्विता का और समाज की गाड़ी के पहियों को संचालित करने वाले केन्द्रीय उत्प्रेरक के रूप में मुनाफे का समावेश कराकर सम्पूर्ण पुरानी सामाजिक-आर्थिक संरचना का रूपान्तरण।

विकसित पश्चिमी यूरोपीय देशों में पूँजीवादी औद्योगीकरण अनेक दशकों में व्याप्त एक संचयी प्रक्रिया थी, जिसके दौरान सम्पूर्ण सामाजिक व्यवस्था धीरे-धीरे बदल गयी। इसके पहले या इसके साथ ही कृषि, वाणिज्य, राजनीतिक व्यवस्थाओं और मूल्यों, विज्ञान, कला तथा धर्म में क्रान्तियाँ हुईं। विशाल औपनिवेशिक अति मुनाफों से प्राप्त होने वाली सम्पत्ति (जिसने पूँजी का काम किया) के जबरदस्त संचय द्वारा इसे सहज बनाया गया और इसकी गति तेज हो गयी। इन अति मुनाफों ने बूर्जुआजी को समाज सेवा के अनेक कामों का जिग्मा लेने में समर्थ बनाया जिससे 'जनसमाज में अकेले व्यक्ति' को जो आत्म परायाकृत और अलग-अलग है, कुछ राहत और

सुविधाएँ भी प्रदान की गयी। किन्तु उन देशों में भी प्रतिष्ठित दार्शनिकों, सामाजिक चिन्तकों और इतिहासकारों ने प्रदर्शित किया है कि जीवन के बुर्जुआ आधार से किस प्रकार मूलविहीनता, व्यक्तियों का परमाणुकरण होता है जिसके फलस्वरूप आवादी के उस बड़े हिस्से में विक्षिप्तता और कुण्ठा बढ़ती है जो बाजार में अब भी उपभोग वस्तु माना जाता है और अपनी नौकरी के लिए अब भी अराजकतापूर्ण बाजार की सनक पर निर्भर है।

बुर्जुआ औद्योगीकरण और उसकी सीमाएँ

(THE LIMITATIONS OF BURGEIOISE INDUSTRIALISATION)

भारत जैसे अल्पविकसित देशों में पूँजीवादी आधार पर औद्योगीकरण की प्रक्रिया ने कई तरह की बुराइयाँ उत्पन्न की हैं। प्रथम, वह पुराने संस्थागत और सांस्कृतिक ढाँचे को आंशिक रूप से ही खत्म करता है और जनसंख्या को वह कोई नया ढाँचा प्रदान करने में असमर्थ है। किसी पिछड़े देश में पूँजीवादी औद्योगीकरण पुराने परम्परागत सामन्ती तथा अर्द्धसामन्ती सामाजिक संस्थानों और मूल्यों को पूरी तरह समाप्त करने में तथा पश्चिमी यूरोपीय पूँजीवादी देशों की तरह की सामान्य रूप से विकसित पूँजीवादी सामाजिक व्यवस्था प्रदान करने में असमर्थ है। सामाजिक आदर्श, परिवार तथा अन्य सामाजिक संस्थानों का नभूना तथा मनोवैज्ञानिक विशेषताएँ आंशिक रूप से सामन्ती तथा आंशिक रूप से आधुनिक बनी रहती हैं। द्वितीय, पूँजी अपने निवेश के लिए उन्हीं क्षेत्रों को चुनती है जो उसे प्रारम्भिक सुविधाएँ प्रदान करते हैं। चूँकि ये सुविधाएँ पहले से ही मौजूद शहरी क्षेत्रों में प्राप्त होती हैं अतः नये उद्यम और व्यावसायिक प्रतिष्ठान सामान्यतया शहरों अथवा शहरों के उपनगरीय क्षेत्रों में शुरू किये जाते हैं। शहरों का यह और आगे औद्योगिक विस्तार 'स्वचालित ढग से जन उपयोगिताओं, सड़कों और यातायात के साधनों, मजदूरों के लिए आवासों, स्वच्छता, स्कूलों, अस्पतालों और मनोरंजन की सुविधाओं में समानान्तर निवेश की आवश्यकता को जन्म देता है।' इससे सामाजिक समस्याएँ उत्पन्न होती हैं जैसे— (अ) इसके परिणामस्वरूप सम्पूर्ण शहरी माहौल विकृत हो जाता है, (ब) दी गयी अपर्याप्त सुविधाओं के लिए यह आम जनता पर करों का बोझ डाल देती है, (स) इससे आम मजदूर के लिए गन्दी वास्तव्यो तथा मध्य वर्गों के लिए आवास की बुरी दशाओं का जन्म होता है, (द) इससे बहुसंख्यक जनता का जीवन-स्तर गिरता है, (य) यह शहरी समुदाय के द्विवर्गीय रूप-एक उच्चवर्गीय सांस्कृतिक रूप और एक निम्नवर्गीय सांस्कृतिक रूप को जन्म देती है, (र) इससे उच्च शहरी सांस्कृतिक परम्परा के मानकीकृत नभूने का जन्म होता है जो पश्चिमी देशों के शहरों के रंग में रंगे लगभग सभी शहरों में सतही, पतनशील किस्म का अधिक है।

भारत की औद्योगिक अभिरचना

(INDIA'S INDUSTRIAL STRUCTURE)

जवाहरलाल नेहरू बड़े पैमाने के उद्योगों के विकास के पक्ष में थे। राष्ट्रीय विकास परिषद में जनवरी 1956 में भाषण देते हुए उन्होंने कहा कि, "हमें भारी मशीन निर्माण उद्योगों और भारी उद्योगों के लिए योजना बनानी चाहिए, हमें ऐसे उद्योग चाहिए जो भारी मशीनें बना सकें और हमें यह काम जल्दी में जल्दी करने में लग जाना चाहिए।"¹ अप्रैल 1956 में भारत सरकार ने औद्योगिक नीति प्रस्ताव द्वारा यह तय कर लिया कि, "समाजवादी ढंग के समाज के निर्माण का उद्देश्य प्राप्त करने के लिए यह जरूरी है कि आर्थिक वृद्धि की दर को तेज किया जाय, औद्योगीकरण की रफ्तार को बढ़ाया जाय, भारी व मशीन निर्माण उद्योगों को विशेष रूप से

¹ चौधरी-चरणसिंह, भारत की अर्थनीति, 1977, पृ. 65।

विकसित किया जाये, सार्वजनिक क्षेत्र का विस्तार किया जाये और विशाल व विकासशील सहकारी क्षेत्र बनाया जाये।”

नेहरू व उनके सलाहकारों ने यह मान लिया था कि लम्बे अर्से में औद्योगीकरण की रफ्तार व राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था की संवृद्धि का दारोमदार इस बात पर है कि कोयला, विजली, लोहा व इस्पात, भारी मशीनों, भारी रासायनिक कारखानों और आमतौर से भारी उद्योगों का उत्पादन बढ़ता रहे अर्थात् पूँजी की रचना के लिए जरूरी उत्पादन बढे। नियोजन की नीति यह थी कि देश का अतिशीघ्र औद्योगीकरण किया जाये और उसका मतलब यह था कि भारी उद्योग को प्रथम स्थान दिया जाये।

भारतीय राजनेताओं के सपनों में लोकतन्त्रीय स्वतन्त्रताओं व आर्थिक समानताओं के साथ तेज गति से आर्थिक विकास की परिकल्पना भी निहित थी। इसलिए उन्होंने समाजवाद व पूँजीवाद में समझौता करके ‘मिश्रित अर्थ-व्यवस्था’ स्वीकार कर ली जिसमें राष्ट्र के भौतिक संसाधनों पर कुछ राज्य व कुछ नागरिकों का स्वामित्व रहे; दूसरे शब्दों में सार्वजनिक व निजी क्षेत्र एक साथ चले।

कांग्रेस पार्टी ने 1964 में अपने भुवनेश्वर अधिवेशन में ‘संसदीय जनतन्त्र पर आधारित समाजवादी राज्य’ की स्थापना को अपना उद्देश्य घोषित किया। जनमत को सन्तुष्ट करने के लिए श्रीमती गाँधी के नेतृत्व में नयी कांग्रेस ने जनवरी 1971 में अपने चुनाव घोषणापत्र में कहा कि कुछ हाथों में आर्थिक सत्ता व सम्पत्ति को केन्द्रित होने से रोकने के लिए उठाये जाने वाले कदमों को छोड़कर ‘निजी सम्पत्ति का एक सस्था के रूप में उन्मूलन करने का कोई इरादा नहीं है।’ जब सार्वजनिक क्षेत्र के कार्य संचालन की आलोचना होने लगी तो यह कहा जाने लगा कि, ‘समाजवाद का अर्थ सभी उद्योगों का राष्ट्रीयकरण नहीं है और सरकार किसी उद्योग का राष्ट्रीयकरण तभी करेगी जब ऐसा विल्कुल जरूरी होगा।’

31 मार्च, 1976 को सरकारी स्वामित्व के सार्वजनिक सस्थानों में 8,973 करोड़ रुपये की लागत लगी हुई थी जो देश के सभी संगठित उद्योगों में लगी पूँजी के आधे के करीब है। किन्तु ऐसा कहा जाता है कि सार्वजनिक स्वामित्व अथवा राष्ट्रीयकरण से मजदूरों को नया खतबा नहीं मिला है और न इससे मजदूरों को अपने कारखानों, मशीनों व काम से कोई लगाव पैदा हुआ है। ताकतवर मजदूर सभाओं के समर्थन के बावजूद व्यक्तिगत रूप से हर कर्मचारी यह अनुभव करता है कि उसे अपने काम की परिस्थितियों पर कोई वास्तविक नियन्त्रण प्राप्त नहीं है और एक प्रकार के मालिकों से दूसरी तरह के मालिकों के पास उसकी बदली हो गयी है।

सविधान में निर्देश दिया गया है कि सरकार आर्थिक सत्ता व सम्पत्ति का कुछ हाथों में केन्द्रीयकरण रोकेगी। किन्तु हमारे यहाँ हर वर्ष सम्पत्ति व आर्थिक सत्ता का केन्द्रीयकरण दिन दूना रात चौगुना बढ़ रहा है। सन् 1966 से 76 के मध्य दस व्यावसायिक घरानों की कुल परिसम्पत्ति 2,335 करोड़ रुपये से बढ़कर 5,111 करोड़ रुपये हो गयी जो 120 प्रतिशत की वृद्धि थी। इस समिति की रिपोर्ट से मालूम होता है कि जारी किये गये लाइसेंसों की सख्या तथा लाइसेंसों की स्वीकृत की गयी रकम—दोनों में से 20 बड़े घरानों के अनुपात से ज्यादा भाग प्राप्त कर लिया। बड़े घरानों के पास इतने अधिक मानवीय व अन्य साधन हैं, फिर भी उन्होंने स्वदेशी प्रौद्योगिकी के विकास के लिए कोई उल्लेखनीय प्रयास नहीं किया। बहुत हद तक उनकी संवृद्धि विदेशी प्रौद्योगिकी व विदेशी पूँजी के आयात पर निर्भर करती है। 1956 से 1968 तक जितने विदेशी सहयोगों को अनुमति दी गयी उनमें से लगभग एक-चौथाई 20 चोटी के बड़े घरानों को मिला और पूँजीगत माल के आयात में से 40 प्रतिशत उनके हिस्से में आने की अनुमति दी गयी। 1968 के बाद से विदेशी सहयोग तेजी से बढ़े हैं और अधिकतर का सम्बन्ध बड़े

घरानों से है। विदेशी पूँजीपति बड़े घरानों के साथ ही सहयोग करना पसन्द करते हैं और बड़े घराने भी विदेशी पूँजी पसन्द करते हैं। हमारी रिपोर्ट के अनुसार बड़े घरानों ने जो भी बड़ी परियोजनाएँ हाथ में ली हैं उनके लिए अपने आप पूँजी एकत्र करने की नाममात्र को ही कोशिश की है और उनकी परियोजना लागत का लगभग 50 प्रतिशत सार्वजनिक वित्तीय संसाधनों से आया है।

भारत में औद्योगिक प्रतिष्ठानों की राजनीति (POLITICS OF INDUSTRIAL SECTOR IN INDIA)

स्वाधीनता के बाद भारत ने विकसित देशों से उधार ली गयी अत्यधिक पूँजी प्रधान टेक्नालॉजी को अपनाया। नेहरू व उनके सलाहकारों को प्रौद्योगिकी व भारी उद्योग रूपी जुड़वाँ देवताओं पर अन्धविश्वास था। पश्चिम में श्रम की कमी थी, इसलिए आदमी की जगह मशीन से काम लेना जरूरी था, इसलिए पश्चिमी प्रौद्योगिकी का विकास हुआ। यह प्रौद्योगिकी भारत जैसे देशों की समस्या का हल नहीं है जहाँ श्रमिकों को अल्प रोजगार मिलता है या जहाँ पूँजी की वेहद कमी है। भारी उद्योगों के निर्माण के लिए विदेशी सहायता लेनी पड़ी और देश की अर्थ-व्यवस्था विदेशी निगमों के शिकजे में फँसने लगी। आज देश की अर्थ-व्यवस्था पर 'बड़े औद्योगिक घरानों' और 'बहुराष्ट्रीय कम्पनियों' का प्रभाव सर्वत्र परिलक्षित होता है। जान कार्लसन और पीटर नीसे लिखते हैं कि "सरकार पर निजी क्षेत्र के व्यापारियों का प्रभाव बढ़ने के पीछे तथ्य यह है कि बहुधा महत्वपूर्ण उद्योगपति भी वैसे ही परिवार से आते हैं जिनसे वरिष्ठ सरकारी अधिकारी। अक्सर अवकाश प्राप्त सरकारी अधिकारियों को निजी कम्पनियों में अच्छी नोकरियाँ मिल जाती हैं ताकि वे अपने सम्बन्धों और अन्दरूनी जानकारी का निचले स्तर की वजाय ऊपरी स्तर पर अच्छे से अच्छा इस्तेमाल कर सकें।"¹

भारत के आम निर्वाचनों एवं प्रचार सभाओं में यदाकदा औद्योगिक नीति की चर्चा होती रहती है। अधिकांश राजनीतिक दल 'समाजवाद' और 'राष्ट्रीयकरण' के इर्द-गिर्द अपनी राजनीति को केन्द्रित करते रहते हैं। भारत में औद्योगिक समाज के प्रमुख राजनीतिक परिणाम इस प्रकार हैं :

(1) भारतीय समाज में नवीन वर्ग संरचना (New Class Structure in Indian Society)—आधुनिक उत्पादन व्यवस्था वर्तमान औद्योगीकरण की प्रक्रिया का ही एक प्रमुख भाग है। आधुनिक विशाल उद्योगों की स्थापना के लिए प्रचुर मात्रा में पूँजी की आवश्यकता होती है। उद्योगों में एक बार पूँजी लगा देने के बाद वह बढ़ती ही चली जाती है। इस प्रकार धीरे-धीरे भारतीय समाज में भी पूँजीपतियों, उद्योगपतियों तथा धनी वर्ग का एक नवीन समुदाय उसी भाँति उत्पन्न होने लगा जिस प्रकार यूरोपीय समाजों में उदय हुआ था। भारतीय समाज की संरचना अब आर्थिक आधार पर निम्नांकित वर्गों में विभाजित हो गयी : (i) उद्योगपति तथा उच्च धनी वर्ग, (ii) नवजात मध्यम वर्ग; और (iii) श्रमिक वर्ग। भारत में जैसे-जैसे उद्योगों की स्थापना हुई, वैसे-वैसे उद्योगपतियों की संख्या भी निरन्तर बढ़ती चली गयी। नये-नये उद्योगों की स्थापना ने भारत में एक नवीन धनी वर्ग को जन्म दिया। उद्योग सम्बन्धी सभी क्रियाएँ इसी धनी वर्ग के नियन्त्रण में रहती हैं। पूँजीवादी अर्थ-व्यवस्था में धनी वर्ग की भूमिका अत्यन्त महत्वपूर्ण होती है। संख्या में धनी वर्ग समाज में कम होता है किन्तु शक्ति तथा प्रभाव की दृष्टि से यह वर्ग समाज के जेब वर्ग से कहीं अधिक शक्तिशाली तथा प्रभावशाली होता है। कहते हैं अमरीका में तीन वर्ग शासन करते हैं—बड़े-बड़े उद्योगपति, सेना के उच्च पदाधिकारी, तथा

¹ के. मेथ्यू कुरियन, भारत में विदेशी निवेश, 1979, पृ. 112।

नोकरशाही। भारत में भी आज शक्ति वीस बड़े औद्योगिक घरानों—टाटा, विरटा, मार्टिन वन, वागड, थापर डालमिया, साहू जैन, वालचन्द, श्रीराम, सिन्धिया, गोयनका, मफतलाह आदि के हाथों में मानी जाती है। इनका मुख्य ध्येय 'आर्थिक' है अतः वे अपने न्यस्त-आर्थिक हितों की पूर्ति में लगे रहते हैं। अपने न्यस्त हितों की पूर्ति के लिए ये राजनीतिक निर्णय प्रक्रिया को प्रभावित करते हैं। अखबारों पर इनका आधिपत्य है अतः ये बड़ी चतुराई से लाखों श्रमिकों और मतदाताओं के दृष्टिकोणों को वांछित ढंग से परिवर्तित कराने की क्षमता रखते हैं। इनके पास प्रचुर आर्थिक स्रोत हैं और निर्वाचनों में वांछित प्रत्याशियों को अत्यक्ष रूप से आर्थिक सहायता देकर वे अपनी मनचाही सरकारों का गठन करवा सकते हैं। स्टेनले कोचनेक का मत है कि भारत में 90 प्रतिशत चुनाव का खर्चा बड़े व्यावसायिक घरानों द्वारा प्रदान किया जाता है।¹

यदि भारतीय सामाजिक संरचना का अध्ययन किया जाये तो यह स्पष्ट हो जाता है कि यहाँ भी नवीन मध्यम वर्ग का निश्चित रूप ने एक स्पष्ट स्वरूप उभरता हुआ दिखायी देता है। बड़े-बड़े सरकारी अधिकारी, उद्योगों के मैनेजर, इंजीनियर, प्रोफेसर आदि समूह इसी नवीन मध्यम वर्ग के ही विभिन्न अंग हैं, जो न तो उद्योगों के स्वामी हैं और न स्वयं श्रमिक ही। इस वर्ग का विकास पूँजीपति एवं श्रमिक वर्ग की तुलना में ज्यादा तेजी से हो रहा है।

प्रत्येक उद्योग प्रधान देश में श्रमिक वर्ग की रचना होना स्वाभाविक है। ज्यों-ज्यों श्रमिकों की संख्या बढ़ी अनेक श्रमिक संगठन भी बढ़ते चले गये। जब श्रमिक उद्योगों में काम करते हैं तो उनकी सामाजिक, आर्थिक तथा तकनीकी समस्याएँ भी लगभग एकसी तथा राष्ट्रव्यापी बन जाती हैं। जब इनकी समस्याएँ समान होती हैं तो इनमें एक नवीन वर्ग चेतना (Class Consciousness) का उदय होता है। यही वर्ग चेतना समाज और राजनीति में भिन्न-भिन्न हितों (Interests) को जन्म देती है। अतः समाज का प्रत्येक वर्ग अपने-अपने सामूहिक हितों की रक्षा हेतु संगठन बना लेता है।

(2) जाति संरचना का वर्ग संरचना के रूप में परिवर्तन (Caste Structure Changing into Class Structure)—भारतीय समाज की संरचना का प्रमुख आधार जाति व्यवस्था है। जातियाँ तो भारत में अनेक हैं किन्तु जातियों को मुख्य रूप से तीन वर्गों में विभाजित किया गया है—उच्च जातियाँ, मध्यम समूह की जातियाँ तथा निम्न व अछूत कहलाने वाली जातियाँ। जातियाँ प्रतिष्ठा का एक आधार मानी जाती रही हैं। प्रत्येक जाति के व्यवसाय भी निश्चित और परम्परागत रहे हैं। किन्तु औद्योगीकरण ने जातीय व्यवस्थाओं की परम्पराओं को तोड़ना प्रारम्भ कर दिया है। जातीय कट्टरता, जातीय बन्धन तथा जातीय रीति-रिवाज अब विघटित होते जा रहे हैं। औद्योगीकरण ने जाति व्यवस्था में ब्राह्मण जाति का प्राचीन तथा परम्परागत प्रभाव कम कर दिया है। औद्योगीकरण से जहाँ ब्राह्मणवाद का विघटन हुआ वहाँ निम्न जातियों की सामाजिक, आर्थिक तथा शैक्षणिक परिस्थितियों में विशेष सुधार हुआ है। अब उन्हें तिरस्कृत तथा अछूत नहीं माना जाता है।

(3) औद्योगिक सम्बन्धों में तनाव (Tensions in Industrial Relations)—औद्योगिक समाजों में जैसे-जैसे श्रम सघन बचल एवं प्रभावशाली होते हैं वैसे-वैसे ही वर्ग संघर्ष समाज में बढ़ता चला जाता है। औद्योगिक तनावों से राजनीतिक अशान्ति बनी रहती है। ऐसी स्थिति में हड़ताल, तालाबन्दी, जुलूस, नारेबाजी, पुलिस कार्यवाही, लाठी चार्ज आदि आम बात हो जाती है। इस प्रकार सम्पूर्ण सामाजिक जीवन अस्त-व्यस्त, अशान्त तथा अमुरक्षित हो जाता है।

(4) श्रम संघों का विकास (Rise of Trade Unions)—औद्योगीकरण से ही भारत में

¹ Stanley Kochanek, *Business and Politics in India* (1974), p. 232

श्रम संघों की स्थापना हुई है। औद्योगीकरण की प्रक्रिया के बढ़ने के साथ-साथ श्रमिक समस्याएँ भी बढ़ती रही। अन्त में स्वयं श्रमिकों ने अपनी समस्याओं तथा असुरक्षा के लिए श्रम संघों की स्थापना की।

भारत में मजदूर संघों की राजनीति (POLITICS OF TRADE UNIONS IN INDIA)

ऐतिहासिक सिंहावलोकन—भारत में मजदूर आन्दोलन के प्रचलित इतिहास के अनुसार यह निष्कर्ष निकाला जाता है कि इनकी शुरुआत 1884 में बम्बई के मिल मजदूरों की बैठक से होती है जिसका आयोजन एन. एम. लोखंडे नामक एक स्थानीय सम्पादक ने किया था। लोखंडे ने मजदूरों की मांगों का एक ज्ञापन तैयार किया था जिसमें काम के घण्टों को सीमित करने, साप्ताहिक अवकाश देने, दोपहर में खाने की छुट्टी देने और घायल होने की अवस्था में मुआवजे देने की मांगें शामिल थीं। यह ज्ञापन इन मिल मजदूरों की तरफ से कारखानों के कमिशनर को दिया जाना था। लोखंडे ने अपने को 'बम्बई मिल मजदूर एसोसिएशन का अध्यक्ष' कहा था। आमतौर से इस संगठन को भारत का पहला मजदूर संगठन कहा जाता है।¹

1890 में लोखंडे ने 'बाम्बे मिलहैंड्स एसोसिएशन' का गठन किया। 1897 में रेलवे के आगल-भारतीय कर्मचारियों ने भी अपना मजदूर संघ बनाया। 1905 में कलकत्ता में 'ग्रिटर्स यूनियन' बनी और 1907 में 'पोस्टल यूनियन'।

1905-1909 के दौरान राष्ट्रीय आन्दोलन की जुझारू लहर के समानान्तर मजदूर आन्दोलन ने भी उल्लेखनीय प्रगति की। इन वर्षों के स्वरूप का पता इससे ही चल जाता है कि काम के घण्टे बढ़ाने के विरोध में बम्बई के मिल मजदूरों ने हड़ताल की, रेल कर्मचारियों ने खासतौर से ईस्टर्न बंगाल स्टेट रेलवे कर्मचारियों ने कई बार गम्भीर हड़तालें कीं। रेल के कारखानों में हड़तालें हुईं और कलकत्ता के गवर्नमेण्ट प्रेस में वहाँ के कर्मचारियों ने हड़ताल की। हड़तालों की यह लहर अपनी चरम सीमा पर उस समय पहुँच गयी जब 1908 में तिलक को छ. वर्ष की सजा दिये जाने के विरोध में बम्बई के मजदूरों ने छ. दिनों की सार्वजनिक राजनीतिक हड़ताल कर दी। 1910 में बम्बई में कुछ परोपकारियों ने मजदूरों के हित के लिए एक संस्था बनायी जिसका नाम 'कामगर हितवर्धक सभा' था।

1918 में वी. पी. वाडिया ने 'मद्रास श्रमिक संघ' बनाया और उसके कुछ समय बाद ही अहमदाबाद में कपडा मजदूरों ने 'टेक्सटाइल्स लेवर्स एसोसिएशन' बनाई जो महात्मा गाँधी के सिद्धान्तों पर आधारित थी। 1918 तक तत्कालीन भारत में 108 मजदूर संघ बन गये।

सन् 1918 में हड़तालों का जो सिलसिला शुरू हुआ वह 1919 और 1920 में पूरी तेजी के साथ समूचे देश में फैल गया। 1920 के शुरू के छ. महीनों में 200 हड़तालें हुईं जिनमें 15 लाख मजदूरों ने हिस्सा लिया। यही वह परिस्थितियाँ थीं जिनमें भारत के ट्रेड यूनियन आन्दोलन का जन्म हुआ।

प्रथम केन्द्रीय संगठन—हालांकि देश भर के विभिन्न भागों में बीसवीं सदी के पहले दो दशकों के दौरान अनेक छोटे-छोटे संगठन बन गये थे, लेकिन राष्ट्रीय स्तर पर पहला मजदूर संगठन 'ऑल इण्डिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस' (All India Trade Union Congress) 'एटक' 1920 में ही स्थापित हो सका। इसके निर्माण का तात्कालिक कारण नये अन्तर्राष्ट्रीय श्रमिक संघ में प्रतिनिधित्व करना था। उस समय इसमें 1,40,000 सदस्य थे। सबसे दिलचस्प बात यह है कि इसकी स्थापना कम्युनिस्टों द्वारा नहीं कांग्रेसी नेताओं के प्रयास से हुई थी। स्वतन्त्रता

¹ रजनी पामदत्त, आज का भारत, पृ. 390-410।

सग्राम के दौरान बने इस संगठन के पहले अध्यक्ष लाला लाजपतराय थे। इसके बाद चित्तरंजन-दास, मोतीलाल नेहरू, सुभाषचन्द्र बोस और जवाहरलाल नेहरू भी एटक के अध्यक्ष रहे।

‘एटक’ पर कम्युनिस्ट प्रभाव 1921 से ही पड़ने लगा था जब रूस की रेड इण्टरनेशनल लेबर यूनियन ने इसके द्वितीय अधिवेशन पर शुभकामनाएँ भेजी थी और एटक ने एक प्रस्ताव पास कर भूख से मरते रूसी लोगों के प्रति सहानुभूति प्रकट की थी। फिर असहयोग आन्दोलन के समय कुछ भारतीय कम्युनिस्टों ने गाँधी जी के तौर-तरीकों के प्रति सन्देह प्रकट किया था। अधिवेशन के अध्यक्ष चित्तरंजनदास ने भारतीय मजदूरों को विदेशी तत्वों के बहकावे में आने के प्रति चेतावनी दी और तभी एटक के पुराने और नये नेतृत्व के बीच मतभेद शुरू हो गये थे। 1925 के ‘ऑल इण्डिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस’ अध्यक्ष दत्तोपन्त ठेंगडी कम्युनिस्ट विचारधारा के प्रति सहानुभूति रखते थे जबकि 1927 में कम्युनिस्ट नेता एस. वी. घटे ‘एटक’ के सचिव चुने गये थे। 1928 में कम्युनिस्टों ने ‘एटक’ की अध्यक्षता के लिए पं. जवाहरलाल नेहरू के खिलाफ एक कम्युनिस्ट रेलवे कर्मचारी को खड़ा किया, यद्यपि नेहरू जी चुनाव में विजयी हुए। इसके बाद एटक के कलकत्ता अधिवेशन (1931) में गाँधीजी की फिर आलोचना की गयी और तभी एटक दो भागों में बँट गया। उग्र कम्युनिस्ट नेताओं (रणदिवे और देशपाण्डे) ने ऑल इण्डिया रेड ट्रेड यूनियन बना ली। परन्तु इसका बुरा नतीजा हुआ। श्रमिकों में फूट पड़ जाने से अकेले बम्बई में 1933 में 50,000 मजदूरों को निकाल दिया गया। अगले साल अनेक स्थानों पर मजदूरों के वेतन कम कर दिये गये और शायद इसी कारण विवश होकर 1935 में ट्रेड यूनियन कांग्रेस फिर से एटक में मिल गयी। लेकिन एटक पर कम्युनिस्टों का प्रभाव लगातार बना रहा। 1942 के ‘भारत छोड़ो आन्दोलन’ के समर्थन में श्रमिक सघों ने यह महत्त्वपूर्ण भूमिका निभाई। जगह-जगह हड़तालें की गईं। अहमदाबाद और जमशेदपुर हड़ताल के मुख्य केन्द्र रहे। एटक का 21वाँ अधिवेशन जनवरी 1945 में मद्रास में हुआ। श्रीपाद अमृत डागे की अनुपस्थिति में फजल इलाही ने अधिवेशन की अध्यक्षता की। वी. वी. गिरि द्वारा प्रस्तुत राष्ट्रीय स्वतन्त्रता की माँग सम्बन्धी प्रस्ताव सर्वसम्मति से स्वीकार किया गया तथा कांग्रेस के नेताओं को कारागार से मुक्त करने के सम्बन्ध में प्रस्ताव पारित किया गया।

अन्य श्रमिक संगठनों का निर्माण—द्वितीय विश्वयुद्ध की समाप्ति तक भारत में दो अनिल भारतीय मजदूर सघ थे। ‘एटक’ तो 1920 से ही सक्रिय था किन्तु ‘इण्डियन फेडरेशन ऑफ लेबर’ का गठन एम. एन. राय के समर्थकों ने 1941 में किया।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद ‘एटक’ में पुनः फूट हुई। 1947 में कांग्रेस सरकार बनने पर सरकार द्वारा एक विधेयक लाया गया जिसमें श्रमिक मुद्दों को सुलझाने के लिए अनिवार्य अधि-निर्णय की व्यवस्था की गई। कम्युनिस्टों ने इसका विरोध किया। इस मुद्दे के अलावा कुछ सैद्धान्तिक मतभेदों के कारण ‘एटक’ के कांग्रेसी नेता ‘एटक’ से बाहर निकल आये कांग्रेस (इटक) नाम से अलग संघ बनाया।

1949 तक भारत में चार अखिल भारतीय स्तर के मजदूर संघ बन गये थे। 1948 में कांग्रेस सोशलिस्ट पार्टी ने ‘हिन्द मजदूर सभा’ नाम से मजदूर सघ बनाया। इसके प्रथम अध्यक्ष रुइकर बने। मृणाल कातिबोस, दिनकर देसाई, जय प्रकाश नारायण और आचार्य कृपलानी इसके अन्य शीर्षस्थ नेता थे। इसका उद्देश्य कांग्रेस नियन्त्रित इटक और कम्युनिस्ट नियन्त्रित ‘एटक’ के अलावा तीसरी शक्ति बनाना था जो दोनों के बीच का रास्ता अपनाये। इसी वक्त ‘एटक’ में फिर फूट पड़ी, परिणाम हुआ—‘यूनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस’ नामक मजदूर सघ का गठन। जार्ज फर्नाण्डीज ने भी 1958 में हिन्द मजदूर सभा छोड़कर अपना एक नया सघ बनाया—‘हिन्द मजदूर पंचायत’। भारतीय जनसघ ने 1967 में ‘भारतीय मजदूर सघ’ नाम से अपना अलग सघ बनाया।

जो आज भारतीय जनता पार्टी से जुड़ा है। 1970 में मार्क्सवादी कम्युनिस्ट पार्टी ने 'सेन्टर ऑफ इण्डियन ट्रेड यूनियन्स' (सीटू) का गठन किया। अकाली दल ने भी इसी समय 'पंजाब मजदूर दल' बनाया।

1984 में भारत सरकार के श्रम मन्त्रालय द्वारा प्रकाशित सूचना के अनुसार 1984 में विभिन्न मजदूर संघों की सदस्यता इस प्रकार थी।

ऑल इण्डिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस	22.36 लाख
भारतीय मजदूर संघ	12.11 लाख
हिन्द मजदूर संघ	07.35 लाख
ऑल इण्डिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस	3.44 लाख
सेन्टर ऑफ इण्डियन ट्रेड यूनियन्स	3.31 लाख
यूनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस	6.21 लाख
नेशनल लेबर आर्गनाइजेशन	2.46 लाख
नेशनल फेडरेशन ऑफ इण्डियन यूनियन्स	84,000 हजार

एक अनुमान के अनुसार मजदूर संघों में महिलाओं की सदस्यता मात्र 6.36 प्रतिशत है। इसी तरह कुल मजदूरों में से केवल 40 प्रतिशत के आस-पास ही मजदूर संघों के सदस्य हैं।

श्रम संघर्ष—आजादी में पहले तक एकमात्र केन्द्रीय श्रम संगठन एटक के नेतृत्व में अनेक बार श्रम आन्दोलन हुए। परन्तु अधिकांश आन्दोलन आजादी की लड़ाई के साथ जुड़े रहे। हालांकि गाँधीजी ने एक बार 'यंग इण्डिया' में श्रम आन्दोलन को राष्ट्रीय आन्दोलन से दूर रखने का अनुरोध किया था क्योंकि इससे हिंसा होने का खतरा बना रहता था। आजादी के फौरन बाद कम्युनिस्टों ने एटक के झण्डे के नीचे अनेक आन्दोलन किये लेकिन कोई भी विशेष प्रभाव नहीं डाल सका। हिन्दू मजदूर सभा ने भी इस दौरान कई आन्दोलन किये। इस दृष्टि से 1950 में बम्बई कपड़ा मजदूरों की हड़ताल उल्लेखनीय है। इस हड़ताल में 12 लोगों के प्राणों की और 6 करोड़ रुपये की हानि हुई थी। श्रमिकों की 2 करोड़ रुपये लगभग मजदूरी का घाटा भी हुआ था।

इटक और हिन्दू मजदूर सभा में एकता के लिए भी कई बार प्रयास किये किये। सन् 1953 में इटक और हि. म. स. के रेल संगठन कुछ समय के लिए एक भी हुए लेकिन फिर उनमें विघटन हो गया। उसके बाद अनेक बार की गयी कोशिशों के बावजूद दोनों संगठनों में एकता स्थापित नहीं हो सकी।

बाद के वर्षों में हुए मुख्य श्रम आन्दोलनों में 1955 की कानपुर में कपड़ा मजदूर हड़ताल, 1969 की केन्द्रीय कर्मचारी हड़ताल और 1974 की देशव्यापी रेलवे हड़ताल मुख्य रूप से उल्लेखनीय हैं। कानपुर में मूती मिल मजदूरों की हड़ताल का कारण कपड़ा मिलों की मजदूर विरोधी पुनर्संगठन नीति थी। उल्लेखनीय है कि इस हड़ताल में कानपुर के सभी श्रम संगठनों ने तीन महीने तक हड़ताल में सक्रिय भाग लिया। 1960 में केन्द्रीय कर्मचारियों की विशाल लेकिन लगभग असफल हड़ताल का मुख्य मुद्दा वेतन आयोग की रपट थी। हड़ताल कुल 5 दिन चली और इसमें 17,780 केन्द्रीय कर्मचारी और 2,359 मजदूर नेता गिरफ्तार किये गये। इस हड़ताल की सबसे बड़ी विशेषता यह थी कि पहली बार केन्द्रीय कर्मचारियों ने इतने बड़े स्तर पर संगठित होकर हड़ताल का आह्वान किया था। इसकी असफलता का मुख्य कारण हड़ताली कर्मचारियों द्वारा जनता का समर्थन प्राप्त न कर पाना था।

1974 की रेल हड़ताल भारतीय श्रम आन्दोलन के इतिहास की एक बड़ी घटना कही जा सकती है। वैसे तो रेल कर्मचारियों द्वारा पहले भी 1948, 1951 और 1972 में कई बार

छोटी-छोटी हड़ताल की गयी थी। लेकिन राष्ट्रीय स्तर पर 17 राल रेल मजदूरों द्वारा एक झण्डे के नीचे संगठित हो इतनी बड़ी हड़ताल पहली बार की गयी थी। इस हड़ताल का संगठन और संचालन जार्ज फर्नान्डीस द्वारा किया गया था। मजदूर संगठनों द्वारा 'नेशनल कार्डिनेशन कमेटी फार रेल्वे मैन्स स्ट्रगल' की स्थापना की गयी थी। जार्ज इस संघर्ष समिति के संयोजक थे। हड़ताल 8 मई, 1974 को शुरू होकर 20 दिन तक चली। हड़ताल को कम्युनिस्ट पार्टी सहित सभी विरोधी दलों का समर्थन प्राप्त था। रेल हड़ताल का मुख्य भुंदा रेल कर्मचारियों द्वारा बोनस की मांग थी। सरकार के दमनकारी अभियान के फलस्वरूप हड़ताल वापस लेनी पड़ी।

भारतीय मजदूर आन्दोलन : मधुलिमये की टिप्पणी

(INDIA'S TRADE UNION MOVEMENT MADHU LIMAY'S COMMENT)

प्रसिद्ध समाजवादी नेता मधुलिमये ने भारत के मजदूर आन्दोलन की प्रकृति पर टिप्पणी करते हुए 'रविवार'¹ में जो विचार प्रकट किये हैं, उनका उल्लेख यहाँ आवश्यक प्रतीत होता है। उनके विचारों का सार है—'मजदूर आन्दोलनों को माफिया तन्त्र से कैसे बचाया जाये ?'

वे लिखते हैं—आजादी के बाद दो किस्म के परिवर्तन ट्रेड यूनियन आन्दोलन में आये—एक मजदूरों की आर्थिक स्थिति में सुधार हुआ और विभिन्न उद्योगों में प्रभावशाली ट्रेन यूनियन संगठनों के निर्माण में उल्लेखनीय प्रगति हुई, उनकी सदस्य संख्या में वृद्धि हुई। दूसरा 1956 के पश्चात् बिल्कुल नयी किस्म के आधुनिक उद्योग स्थापित होने लगे। उनमें काम करने वाले मजदूरों और पुराने उद्योगों में काम करने वाले औद्योगिक मजदूरों की मनोवृत्ति में जमीन-आसमान का फर्क था। नये उद्योगों (जिनमें कई सार्वजनिक क्षेत्र के बड़े प्रकल्प थे) में काम करने वाले श्रमिक शिक्षित और कुशल थे। इनकी मनोवृत्ति भी कुछ मध्यमवर्गीय थी। ये अपने को मजदूर कहने में भी हीनता महसूस करते थे। इसलिए मजदूर आन्दोलन में कर्मचारी शब्द प्रचलित होने लगा। इसी बीच व्यापारिक प्रतिष्ठान बैंक, बीमा कंपनियाँ आदि के विस्तार के बाद और विशेषकर उनके राष्ट्रीयकरण के बाद, मध्यमवर्गीय कर्मचारियों का ट्रेड यूनियन में प्रभाव बढ़ने लगा।

स्वतन्त्र भारत में कुशल तथा अर्द्ध-कुशल औद्योगिक मजदूरों की तुलना में केन्द्र और राज्य के कर्मचारियों की संख्या में तेजी से इजाफा हुआ। पहले से ही हिन्दुस्तान में नौकरशाही के विस्तार की रफ्तार इतनी तीव्र हुई कि आज कर्मचारियों के वेतन, भत्ते तथा सुविधाओं पर कुछ राज्य सरकारों को करों से आय होती है, उसका अधिकांश हिस्सा खर्च हो रहा है। आर्थिक औद्योगिक विकास के लिए, पूँजीकरण के लिए, सिंचाई, विजली, शिक्षा, स्वास्थ्य, पेयजल, सड़कों का निर्माण आदि कार्यों के लिए पर्याप्त राशि उपलब्ध नहीं हो रही है। प्रखण्ड विकास योजनाओं का 70 प्रतिशत से अधिक कर्मचारी तथा पदाधिकारियों पर खर्च हो रहा है। दूसरी ओर चूँकि सरकारी क्षेत्र में कई बड़े आधुनिक उद्योगों का निर्माण किया जा रहा है, इसमें भी अत्यधिक पूँजी लगना अनिवार्य है। इनमें निर्माण कार्य के प्रारम्भ और प्रत्यक्ष उत्पादन शुरू होने में एक लम्बी अवधि बीत जाती है, इसलिए, समाज की वचत का एक बड़ा हिस्सा इनमें देर तक फँसा रहता है। परन्तु इनमें रोजगारों का निर्माण तुलनात्मक दृष्टि से सीमित मात्रा में ही हुआ। नतीजा यह हुआ कि पूरे देश में बेकार नौजवानों की संख्या बढ़ने लगी चूँकि उद्योग-धन्यों में उन्हें काम मिलना असम्भव था, नौकरशाही के अत्यधिक विस्तार के जरिये ही इनमें से कुछ लोगों को राहत मिली।

¹ रविवार (साप्ताहिक), 11 अप्रैल, 1982, पृ. 10-11।

विभिन्न औद्योगिक प्रतिष्ठानों में (छोटे से लेकर बड़े तक) परिस्थितियाँ अलग-अलग हैं। इनकी वेतन आदि की क्षमता एक जैसी नहीं है। संगठित उद्योगों में, जहाँ शक्तिशाली ट्रेड यूनियन सक्रिय हैं, वहाँ उन्होंने अपने मजदूरों की स्थिति को काफी सुदृढ़ बना दिया है। बहुराष्ट्रीय कम्पनियों ने उच्च वेतन के द्वीप नैयार किये हैं। बैंक आदि ने उनका अनुसरण किया है। मगर छोटे उद्योगों पर बहुत विपरीत असर हुआ है। बड़े प्रबन्धों के वेतन-भत्ते के मापदण्ड छोटे धन्धों में लागू करने का प्रयत्न विचित्र स्थिति पैदा कर रहा है। कई उद्योग बन्द हो रहे हैं, कई घाटे में चल रहे हैं। इससे औद्योगीकरण, पूँजीकरण और आर्थिक विकास में दुर्लभनीय बाधाएँ उत्पन्न हो रही हैं।

संगठित उद्योगों में बड़े पैमाने पर मुनाफाखोरी हो रही है। दाम अनाप-शनाप बढ़ाये जा रहे हैं। जहाँ दाम नियन्त्रण में हैं, वहाँ कालाबाजारी है। मालिकों और व्यवस्थापकों द्वारा फिजूलखर्ची चल रही है। इन पर होने वाला सारा खर्च कम्पनियों के खाते में दिखाया जा रहा है और इस लूट को देखकर मजदूरों में भी अधिक वेतन, अधिक बोनस, अधिक सुविधाएँ प्राप्त करने की भूख जागी है। अधिकांश मालिक मजदूर संगठनों को पसन्द नहीं करते हैं, उनके नेतृत्व के साथ बातचीत और सामुदायिक सौदा करना नहीं चाहते हैं। उन्हें भ्रष्ट ट्रेड यूनियन नेता कबूल हैं। पुलिस और श्रम विभाग के अधिकारियों को रिश्वत देकर वे मजदूरों का शोषण करना चाहते हैं, अपना काम चलाना चाहते हैं। इन सबके चलते मजदूरों में यह भावना पैदा हो रही है कि नित्यक्रमवादी मजदूर नेता इनका मुकाबला नहीं कर पायेंगे। उम्र के कारण भी ने थक गये हैं, उत्साहहीन हो गये हैं। उनकी कार्यप्रणाली भी पुरानी पड़ गयी है। नयी परिस्थिति में वे कारगर नहीं हो पाती। पिटे-पिटाये रास्ते पर अब मजदूरों को विश्वास नहीं रह गया। कोर्टबाजी और ढर्रेवादिता से वे ऊब गये हैं। परम्परागत ट्रेड यूनियन संगठनों से कुछ भी होने वाला नहीं है। ऐसी मनोदशा में मजदूर आन्दोलन में एक नये किस्म के नेतृत्व की कोई विधारधारा नहीं है। वह किसी राजनीतिक संगठन से जुड़ा नहीं है। समाज के प्रति वह अपना कोई दायित्व नहीं मानता है। अपने व्यक्तिगत स्वार्थ और मजदूरों के हित में कोई फर्क है, ऐसा भी वह नहीं समझता है। अपने ट्रेड यूनियन प्रतिस्पर्द्धियों तथा व्यवस्थापकों को डराना, धमकाना और इसके लिए माफिया तन्त्र का इस्तेमाल करना वह अपनी सबसे बड़ी सफलता समझता है। मजदूर इसलिए उनके पीछे जा रहे हैं, क्योंकि उन्हें लगता है कि इस नेतृत्व से उन्हें निश्चित तात्कालिक लाभ मिलेगा, उसकी माँगों की पूर्ति होगी।

जब सारे देश में स्वार्थ की भट्टी जल रही है, जब राजनीतिज्ञ और बड़ी नौकरशाही खुलकर पैसा बटोरने में लगी हुई है, जब इनका पूँजीपतियों, तस्करों तथा अन्य समाजद्रोहियों के साथ गठबन्धन हो रहा है तो भला मजदूर संकुचित स्वार्थवादिता से कैसे अछूते रह सकते हैं? मजदूर वर्ग की इस विशिष्ट मनोदशा में ही दत्ता सामत जैसे ट्रेड यूनियन नेता मजदूर आन्दोलन के क्षितिज पर चमकने वाले तारे की भाँति उदित हो गये हैं। धनवाद-झरिया में माफिया पहले ही छाया हुआ है।

क्या ऐटक, क्या हिन्द मजदूर सभा, इनका नेतृत्व अब शिथिल हो गया है। 25-30 साल पहले उनमें जो संघर्षशीलता थी, वह लुप्त हो गयी है। रेलवे में जो आल इण्डिया रेलवे मेन्स फेडरेशन है उनका नेतृत्व सरकार और रेलवे बोर्ड से मेलकर अपना निर्वाह कर रहा है, अपना जीवन काट रहा है। उनमें संघर्षशील नेतृत्व की अपेक्षा करना बेकार है।

ट्रेड यूनियन आन्दोलन असंगठित विभागों और श्रमिकों

नेतृत्व राष्ट्रीय प्रश्नों पर राष्ट्रीय दृष्टि से सोचकर, कर सकता है, न ही प्रेरित कर सकता है।

सार्वजनिक उद्योगों में ट्रेड यूनियन संगठन अपनी वेतन श्रेणियों को तो मुधार रहा है। लेकिन इन कारखानों के उत्पादन कार्य का एक बड़ा हिस्सा ठेकेदारों की मारफत पैदा किया जाता है और इन ठेकेदारों के तहत या इन उद्योगों के आस-पास जो उप-उद्योग कायम हुए हैं, उनमें काम करने वाले मजदूरों की स्थिति सोचनीय है। एक माने में सार्वजनिक क्षेत्रों के बड़े कारखानों की उच्च वेतन श्रेणियाँ ठेकेदारों के और उनके उप-उद्योगों के मजदूरों के शोषण पर आधारित हैं।

सन् 1957 से 1974 के बीच डॉक्टर लोहिया के अनुयायियों ने, विशेषकर जार्ज फर्नानडीज ने, ट्रेड यूनियन आन्दोलन को एक नयी दिशा प्रदान करने का सफलतापूर्वक प्रयास किया। दुर्भाग्य से एक अवधि के बाद यह विफल हो गया। कुछ असर बढ़ती हुई अवस्था का और कार्य क्षेत्र में हुए परिवर्तन का था। कुल मिलाकर नतीजा यह हुआ कि नवीनीकरण की यह आशावादी धारा अवरुद्ध हुई। इससे जो खालीपन उत्पन्न हुआ, उसको भरने का काम साहसिक व्यक्तिवादी या माफिया किस्म के ट्रेड यूनियन नेताओं ने किया है। सही ट्रेड यूनियन नेतृत्व के अभाव में ही मजदूर माफिया के हाथों खिलौना बन रहे हैं, अपनी स्थिति को सुधारने के लिए स्वार्थी तथा व्यक्तिगत नेताओं के पीछे दौड़ रहे हैं। यह स्थिति निःसंदेह चिन्ताजनक है।

भारत में मजदूर संगठनों का राजनीतिक स्वरूप (POLITICAL CHARTER OF THE TRADE UNIONS)

भारतीय श्रम आन्दोलन के पिछले इतिहास पर यदि हम नजर डालें तो कई दिलचस्प बातें सामने आती हैं। पहली बात तो यह है कि श्रम आन्दोलन मूलतः केवल संगठित औद्योगिक क्षेत्र तक ही सीमित है जबकि भारत की अधिकांश श्रम शक्ति अभी भी कृषि क्षेत्र में है। देश की वर्तमान 20 करोड़ की श्रमशक्ति में से केवल 2 करोड़ मजदूर शहरी अथवा संगठित क्षेत्र में कार्यरत हैं। इस 2 करोड़ की संख्या में से भी 130 लाख मजदूर सरकारी या अर्द्ध-सरकारी संगठनों में काम करते हैं। जाहिर है निजी कारखानों या अन्य संगठनों में कार्यरत मजदूरों का प्रतिशत काफी कम है। दूसरी बात, देश के श्रम आन्दोलन के उदयकाल से कपड़ा मजदूरों का ही आन्दोलन में ज्यादा योगदान रहा है। स्वतन्त्रता संघर्ष के दौरान हुए श्रम आन्दोलनों में सूती कपड़ा मजदूरों का विशेष योगदान रहा। तीसरी बात, श्रम संगठनों के राजनीतिक आधारों से सम्बन्धित है। आज भी कोई ऐसा केन्द्रीय श्रम संगठन नहीं है जो किसी राजनीतिक दल के आश्रय से मुक्त हो। सन् 1920-30 से ही यूनियन राजनीतिक दलों के साथ सम्बद्ध होने लगी। 1920 में यूनियनों के फेडरेशन के रूप में 'ऑल इण्डिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस' बन गयी थी और उस समय वह कांग्रेस के प्रभाव में थी। सी. पी. आई. ने, जो छोटी पार्टी थी, किन्तु जो सक्रिय थी, यूनियनों में बड़ी मेहनत के साथ काम किया और 1929 तक उन्होंने ऑल इण्डिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस को कांग्रेस दल के हाथों से छीन लिया। रावर्ट हार्डग्रेव ने लिखा है—“राष्ट्रीय आन्दोलन के समय श्रमिक संघ राजनीतिक जनजागरण के साधन थे और उनकी गतिविधियों पर दलीय प्राथमिकता छाई हुई थी। स्वाधीनता के बाद श्रम आन्दोलन खण्डित हो गया और श्रम संघों ने राजनीतिक दलों के साथ नाता जोड़ लिया।”¹ भारत में श्रम संघों का नेतृत्व भी राजनीतिज्ञों के हाथों में है। इसका एक बड़ा कारण मजदूरों की कमजोर आर्थिक और शैक्षिक पृष्ठभूमि के कारण उनको विवश होकर राजनीतिक प्रथम संगठनों की शरण में जाना पड़ता है। चौथी बात, मजदूर संघों के बारे में एक महत्वपूर्ण विकास यह हुआ है कि अब मानसिक श्रम करने वाले तथा उच्च पदों पर कार्यरत—डॉक्टर, इंजीनियर, प्राध्यापक, अधिकारी आदि ने भी मजदूर संघीय नीति अपनाई है। इससे ‘मजदूर संघ’ के नाम में थोड़ी इज्जत बढ़ी है।

¹ Robert L. Hardgrave, *India—Government and Politics in a Developing Nation*, p. 125

निष्कर्ष—भारत में मजदूर संघों के आविर्भाव और विकास का आलोचनात्मक विश्लेषण करने से इनकी अनेक खामियाँ प्रकाश में आती हैं।

सबसे बड़ी कमजोरी यह है कि भारतीय श्रमिकों का आधे से ज्यादा भाग अभी भी संघों का सदस्य नहीं है। साथ ही मजदूर संघों का नेतृत्व अक्सर बाहरी राजनैतिक लोगों हाथ में है। बाहरी राजनैतिक लोग अपने दलों के निहित स्वार्थों की खातिर मजदूर संघों का प्रयोग करते हैं। यह सच है कि मजदूर संघ आन्दोलन के आरम्भिक दिनों में राजनैतिक ने काफ़ी मदद की थी किन्तु अब परिस्थितियाँ बदल गई हैं। उन दिनों अधिकांश मजदूर थे और आर्थिक रूप से कमजोर। आप अधिकांश कर्मचारी शिक्षित हैं और आर्थिक से अपेक्षाकृत सुदृढ़। अतः मजदूरों के बीच से ही मजदूर नेताओं को प्रोत्साहित किया जाना है।

मजदूर संघों की बहुलता भी इनकी एकता के लिए बाधक है। इससे आपसी प्रतिद्वन्द्विता है जो मजदूरों की शक्ति को क्षीण करती है। श्रम कानून के मुताबिक भारत में किसी भी न के सात व्यक्ति अपना मजदूर संघ बना सकते हैं।

इस तरह एक ही प्रतिष्ठान में अनेक मजदूर संघ कार्य करते हैं। उदाहरणार्थ भारी रांची में ही 29 मजदूर संघ हैं। असामाजिक तत्त्व कानून की खामियों का फायदा उठाते न अलग श्रमिक संघ बनाकर मजदूरों को असम्भव माँग करने के लिए भड़काते हैं जिसका होता है हड़ताल, जो उत्पादकता को प्रभावित करने के साथ-साथ मजदूरों के हितों को पहुँचाती है क्योंकि असम्भव माँगें पूरी नहीं होती और मजदूरों को वापस काम पर है।

के वर्षों में मजदूर संघों में यह प्रवृत्ति बढ़ रही है कि वे मजदूरों को नाजायज माँगें कर रहे हैं। मजदूर संघों को चाहिए कि वे जायज माँगों के लिए ही संघर्ष का रास्ता होगा कि आपसी बातचीत के माध्यम से मामलों को सुलझाया जाये।

भारत में बहुराष्ट्रीय निगमों की राजनीति

(POLITICS OF MULTI-NATIONALS IN INDIA)

निगमों से अभिप्राय (Meaning of Multi-Nationals)—बहुराष्ट्रीय निगम साम्राज्यवादी देशों की नयी एवं उच्चतम किस्म की विशालकाय इजारे-अकूत संसाधनों को नियन्त्रित करती हैं और अधिकतम मुनाफा उपाजित करने के सस्ते कच्चे माल और अनुकूल बाजार की खोज में अपने देश के बाहर अपने फैलाती हैं तथा पूँजी निवेश करती हैं। इन्हें अपने देश की साम्राज्यवादी सरकार तथा सैनिक समर्थन प्राप्त रहता है। ये निगम साम्राज्यवाद की उपनिवेश-आर्थिक औजार हैं।

निगमों के क्रियाकलाप निम्नलिखित दो उद्देश्यों की ओर उन्मुख हैं : प्रथम, की अर्थ-व्यवस्था के लिए कच्चा तेल, लौह अयस्क, ताँबा, टीन, रबर,

की रिपोर्ट के आधार पर बहुराष्ट्रीय कंपनियों की मुख्य बातें मोटे तौर पर ये प्रभावी और विशाल फर्म होती हैं; (2) यह आत्मचरण नव तकनीक सुलभ, तीक्ष्ण दूकानदारी वाला विक्रेता होती है; (3) विशाल विदेशी शाखा और विकासशील देशों में उद्गम, (5) विदेशी निवेश का केन्द्रीयकरण; (6) कार्य-वृत्त से आकार ग्रहण करने में सक्षम; (7) विकसित आर्थिक बाजार में विपुल होती हैं। निस्सारक उद्योगों (Extractive industries) से आरम्भ होकर के निर्माण में लगातार सेवा उद्योग (वैकिंग) तक पहुँच जाते हैं। (नयी दिल्ली), फरवरी 1981, पृ. 31।

चाय, कॉफी जैसे कच्चे माल तथा प्राकृतिक माधनों की आपूर्ति की गारण्टी करना और द्वितीय, उन देशों में पूँजी निवेश से कारखाने खड़े करना जहाँ मस्ता धन और कच्चा माल उपलब्ध हो।

अपने मुनाफे की रक्षा और वृद्धि के लिए ये कम्पनियाँ मात्र आर्थिक विधाकलाप ही नहीं करती हैं, बल्कि विभिन्न देशों के आन्तरिक मामलों में हस्तक्षेप करती हैं, सत्कारों पर दबाव डालती हैं, मन्त्री तथा अधिकारियों को खरीदती हैं, अस्थिरता पैदा करती हैं, हत्याएँ करती हैं और आन्तरिक प्रतिक्रियावादी शक्तियों में मिलकर प्रगतिशील सरकारों के खिलाफ प्रतिक्रान्ति तक संगठित करती हैं। संक्षेप में मुनाफे के लिए ये बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ सभी अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों और मानवीय मान्यताओं को कुचलकर हर सम्भव अपराध करती हैं। एक पत्रकार ने लिखा है—
 “बहुराष्ट्रीय निगमों की राजनैतिक कार्यवाहियों अथवा प्रत्यक्ष-अप्रत्यक्ष हस्तक्षेप के मूल में इनके आर्थिक स्वार्थ ही होते हैं। इनका केवल एक ही उद्देश्य होता है—ज्यादा में ज्यादा अपना धन्य बढ़ाना और पैसा कमाना। इस उद्देश्य के लिए ये निगम किसी भी सीमा तक जा सकते हैं, कितना ही नीचे गिर सकते हैं। हालांकि इनके धन्य बढ़ते रहते हैं। पहले ये विकासशील देशों में मूलतः कच्चे माल और खनिज, तेल और खाद्य सामग्री का व्यापार करते थे, उन्हें सस्ते दामों में विकासशील देशों से खरीदकर विकसित देशों में बेचते थे। बाद में इन्होंने देशों में उद्योग भी लगाने शुरू कर दिये—विकासशील देशों की औद्योगिक प्रगति का वास्ता देकर—जबकि वास्तव में इन्होंने उसकी अवन्ति ही की। ध्यान देने की बात है कि ये निगम कभी अपने उत्पादन का नुस्खा या भेद विकासशील देशों को नहीं बताते। भेद न गूले इसलिए अधिकांशतः वस्तु का उत्पादन पूरी तरह उस देश में नहीं करते। कोई पुँजी सम्बन्धित देश में बनाते हैं तो कोई स्वदेश से आयात करते हैं। उल्टे नमूने की फीस के रूप में एक बड़ी रकम बराबर स्वदेश भेजते हैं।”¹

बहुराष्ट्रीय कम्पनियों की आर्थिक शक्ति (Economic Power of The Multi-Nationals)—गैर-समाजवादी दुनिया की कम्पनियों की कुल संख्या का केवल 50 प्र. श. बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ हैं। सन् 1971 में इन बहुराष्ट्रीय कम्पनियों ने 50,000 करोड़ डालर के मूल्य का नया धन पैदा किया था जो विश्व के समग्र राष्ट्रीय उत्पादन (समाजवादी देशों को छोड़कर) का 5वाँ भाग था। गैर-समाजवादी जगत के औसत विकास दर से बहुराष्ट्रीय कम्पनियों की विकास दर दुगुनी है, इसलिए अनुमान लगाया गया है कि 2000 ई. तक बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ विश्व के कुल उत्पादन (समाजवादी देशों को छोड़कर) के 60 प्र. श. पर नियन्त्रण कायम कर लेंगी।

सन् 1971 में विश्व की सबसे बड़ी 10 कम्पनियों, जिनमें प्रत्येक की सालाना बिक्री 300 करोड़ डालर से अधिक थी, की कुल बिक्री 80 देशों के कुल राष्ट्रीय उत्पादन से भी अधिक थी। अमरीका की तीन बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ—जनरल मोटर्स, स्टैण्डर्ड आयल और फोर्ड की सालाना बिक्री भारत के कुल राष्ट्रीय उत्पादन के बराबर है। सन् 1970 में जहाँ भारत की कुल राष्ट्रीय आय 4,897 करोड़ डालर थी, वहाँ जनरल मोटर्स, स्टैण्डर्ड आयल और फोर्ड की बिक्री क्रमशः 1,875 करोड़ डालर, 1,055 करोड़ डालर तथा 1,498 करोड़ डालर थी।

अमरीका की 10, ब्रिटेन की 5 और स्विट्जरलैण्ड की 3 बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ पूँजीवादी जगत के कुल उत्पादन का क्रमशः 40 प्रतिशत, 30 प्रतिशत और 40 प्रतिशत पैदा करती हैं। दूसरे शब्दों में विश्व की 18 बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ पूँजीवादी जगत के कुल दवा उत्पादन का 84 प्रतिशत पैदा करती हैं। युद्ध सामग्रियाँ पैदा करने वाली बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ सालाना 2,000

¹ नरेश कौशिक, “सरकारें गिराने वाली कम्पनियाँ”, दिनमान, 10-16 अगस्त, 1980, पृ. 27-28।

करोड़ डालर से भी अधिक के हथियारों की बिक्री करती है। यह रकम भारत की कुल राष्ट्रीय आय की लगभग आधी है। अमरीका की 500 बड़ी कम्पनियाँ हैं जो अमरीका के कुल उत्पादन के 60 प्रतिशत पर नियन्त्रण करती हैं और अनुमान लगाया गया है कि 1995 तक 90 प्रतिशत को नियन्त्रित करेगी। इसी तरह अन्य साम्राज्यवादी देशों के ससाधनों के बड़े भाग पर मुट्ठी भर कम्पनियाँ नियन्त्रण करती हैं। अमरीकी बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ सर्वाधिक शक्तिशाली हैं और बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के कुल ससाधनों के 2/3 भाग पर इनका नियन्त्रण है।

साम्राज्यवादी देशों में बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ और सरकारें पूरी तरह एक-दूसरे से जुड़ी हुई हैं। उच्च सरकारी पदों पर बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के प्रतिनिधि भरे पड़े हैं। अमरीकी अर्थ-शास्त्री आर. वॉर्नर ने गणना की है कि 1940 से 1967 की अवधि में अमरीकी प्रशासन के 91 अति महत्वपूर्ण पदों में से 70 पर बड़े वित्तीय घरानों के प्रतिनिधि थे। विदेश मंत्री, उपविदेश मंत्री, प्रतिरक्षा मंत्री तथा उनके सहायक, जल सेना सचिव, वायु सेना के सचिव, आणविक ऊर्जा आयोग के अध्यक्ष और सी. आई. ए. के निदेशक पदों पर बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के प्रतिनिधि बैठे थे। अमरीका का प्रथम प्रतिरक्षा मंत्री जेम्स वी. फोरेस्टल विशाल डिलन रीड बैंक का निदेशक था। एन. एच. माकेलरी प्रतिरक्षा मंत्री बनने के पहले दुनिया की सबसे बड़ी सावुन इजारेदारी प्रोक्टर एण्ड गामले का प्रधान था। प्रतिरक्षा मंत्री बनने के पूर्व मैकनामारा फोर्ड मोटर्स का अध्यक्ष था।

सन् 1970 में एस. लैन्स ने अपनी पुस्तक "सैनिक औद्योगिक कम्प्लेक्स" में बताया है कि अमरीकी प्रतिनिधि सभा के बहुतेरे सदस्य सैनिक औद्योगिक कम्प्लेक्स में हिस्सेदार हैं। 19वीं अमरीकी कांग्रेस के 30 सिनेटर एव प्रतिनिधि सभा के 100 सदस्य सैनिक औद्योगिक कम्प्लेक्स के सुरक्षित या अवकाश प्राप्त अधिकारी थे। 93वीं कांग्रेस के 535 कुल सदस्यों में से 390 बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के भूतपूर्व अधिकारी थे।

बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ अमरीका में अपने मनोनुकूल राष्ट्रपति बनाने के लिए धन बहाती हैं। इसका प्रमाण वाटरगेट काण्ड के इस रहस्योद्घाटन से मिलता है कि निक्सन के चुनाव प्रचार में बहुराष्ट्रीय कम्पनियों ने 7 करोड़ खर्च किये थे। सैनिक औद्योगिक घटना में वे पुनः अमरीकी राष्ट्रपति के पद पर निक्सन को बैठाना चाहते थे, जिसकी युद्धवादी नीति से इन्होंने अरबों डालर उपार्जित किये थे। लगभग अब यह तथ्य स्पष्ट है कि राष्ट्रपति केनेडी की हत्या सी. आई. ए. के द्वारा इन कम्पनियों ने करवायी थी, जो केनेडी की कतिपय नीतियों को नापसन्द करती थीं।

बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के तौर-तरीके (Instruments of Multi-Nationals)—अपने न्यस्त स्वार्थों की पूर्ति के लिए बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के तौर-तरीकों का स्पष्टीकरण निम्नलिखित उदाहरणों से हो जाता है—(i) मध्यपूर्व के तेल भण्डार के अधिकांश भाग पर बहुराष्ट्रीय कम्पनियों का कब्जा है। इस क्षेत्र में साम्राज्यवाद विशेषकर अमरीकी साम्राज्यवाद कठपुतली इजराइल के माध्यम से उन अरब देशों पर अकारण हमला करवाता रहा है जो राष्ट्रीय प्राकृतिक ससाधनों पर अपना नियन्त्रण कायम करना चाहते हैं। (ii) अंगोला के सोने, लोहे तथा तेल के भण्डारों पर बहुराष्ट्रीय कम्पनियों का कब्जा था। एम. पी. एल. ए. के नेतृत्व में अंगोला की आजादी का अर्थ लोहे, सोने तथा तेल भण्डारों का बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के हाथ से निकल जाना है। इसकी रक्षा के लिए अमरीका तथा दक्षिण अफ्रीका ने अन्तर्राष्ट्रीय कानून को ठुकराकर सन् 1975 में अंगोला की वैध सरकार पर हमला कर दिया। (iii) 1975 में अमरीकी बहुराष्ट्रीय इलेक्ट्रॉनिक कम्पनी ने मेक्सिको की सरकार पर दबाव डाला कि वह अपने श्रम कानून को, जो मजदूरों को थोड़ा सुरक्षण देता है, बदल डाले। मेक्सिको की सरकार ने ऐसा करने से इन्कार कर दिया तो कम्पनी ने अपना कारखाना बन्द कर उसे कोस्टारिका में स्थानान्तरित कर दिया।

परिणामस्वरूप 12,000 मजदूर बेरोजगार हो गये। (iv) चिली में अलेन्दे की सरकार ने अमरीकी बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के राष्ट्रीयकरण के कदम उठाये, तो जवाब में अमरीकी कम्पनियों ने अलेन्दे की हत्या करवा दी तथा सरकार को उलटवा दिया। (v) लेटिन अमरीका के केला निर्यात पर बहुराष्ट्रीय कम्पनियों का कब्जा है। केला निर्यातक देशों को केले के प्रति डालर आय पर यात्रा 11.5 सेण्ट प्राप्त होता था। केले की आय में कुछ अधिक हासिल करने के लिए केले के 5 निर्यातक देशों ने अपना संगठन बनाकर केले पर निर्यात कर लगाया। जवाब में एक कम्पनी ने कर देने के बजाय 1,45,000 केने की पेटियों को नष्ट कर दिया और दूसरी कम्पनी ने अधिकारियों को 15 लाख डालर का घूस देकर 70 लाख बचा लिया। (vi) अपने उत्पादन के लिए अधिक से अधिक आर्डर प्राप्त करने हेतु और विभिन्न देशों की आन्तरिक राजनीति को अपने अनुकूल बनाने के लिए बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ विभिन्न देशों के मन्त्रियों तथा अधिकारियों को रिश्वत देती हैं। लाकहीड, नार्थरोप, गुड्यर, फैंजर आदि बहुराष्ट्रीय कम्पनियों द्वारा विभिन्न देशों में रिश्वत देने के समाचार हाल ही में प्रकाश में आये हैं। इस प्रकार रिश्वत देकर बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ सालाना 1,500 करोड़ डालर का मुनाफा कमाती हैं।

बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ और भारत (India and the Multi-Nationals)—आजादी के पूर्व भारतीय अर्थतन्त्र पर विदेशी पूँजी, विशेषकर बहुराष्ट्रीय कम्पनियों का लगभग एकाधिपत्य था। तेल, दवा, चाय, जूट आदि उद्योगों, व्यापार, यातायात, बैंकिंग, बीमा आदि सेवाओं पर उनका पूर्ण नियन्त्रण था। आजादी प्राप्ति के बाद समाजवादी देशों, विशेषकर सोवियत संघ के सहयोग से इस्पात, इन्जीनियरिंग, विद्युत, तेल आदि बुनियादी उद्योगों में सशक्त सार्वजनिक क्षेत्र का विकास हुआ है। साथ ही साथ राष्ट्रीय निजी पूँजी का भी काफी विकास हुआ है। परन्तु साम्राज्यवाद के प्रति समझौतापरस्त नीति और साम्राज्यवादी मदद से आर्थिक विकास करने की भ्रमपूर्ण समझदारी के कारण बहुराष्ट्रीय कम्पनियों को अपने क्रियाकलापों को जारी रखने तथा फैलाने की उदारतापूर्वक छूट दी गयी। फलतः राष्ट्रीय पूँजी के समानान्तर इन कम्पनियों की पूँजी में भी अवाध गति से वृद्धि हो रही है।

मार्च 1948 में भारत में कुल विदेशी पूँजी 256 करोड़ रुपये के बराबर थी। परन्तु 1970 में केवल बहुराष्ट्रीय कम्पनियों की पूँजी बढ़कर 1,285.09 करोड़ के बराबर और 1972-73 में 2,821.8 करोड़ रुपये के बराबर हो गयी। याने 25 वर्ष की अवधि में बहुराष्ट्रीय कम्पनियों की पूँजी में 10 गुना में भी अधिक की वृद्धि हुई है। मई 1976 में ससद में दी गयी सूचना के अनुसार बहुराष्ट्रीय कम्पनियों की 538 शाखाएँ (वैसी कम्पनियाँ जिनका मुख्यालय भारत के बाहर साम्राज्यवादी देशों में है) और 202 सहयोगी इकाइयाँ (वैसी भारतीय कम्पनियाँ जिसकी पेडअप पूँजी के 50 प्रतिशत से अधिक भाग किसी न किसी बहुराष्ट्रीय कम्पनियों द्वारा नियन्त्रित है) भारत में कार्यरत हैं। समग्र निवेश के आधार पर इण्डियन अल्यूमीनियम और विक्री के आधार पर हिन्दुस्तान लोवर भारत में कार्यरत सर्वाधिक बड़ी बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ हैं। इनके अतिरिक्त डनलप इण्डिया, यूनियन कार्बाइड, फिलिप्स इण्डिया, वाटा इण्डिया, वर्मा शैल, साइमन्स इण्डिया, अशोक ले लैण्ड, ब्रुक ब्राड, गुडइयर, फाइजर आदि भारत में कार्यरत प्रमुख बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ हैं। संस्था तथा निवेश के आधार पर ब्रिटिश कम्पनियाँ प्रथम स्थान पर हैं और द्वितीय स्थान पर अमरीकी कम्पनियाँ हैं।

लगभग 10 प्रतिशत महत्वपूर्ण भारतीय आवादी पर इन कम्पनियों की जबरदस्त पकड़ है। आमतौर पर महिला की ड्रेसिंग टेबिल पर पड़े तीन-चौथाई श्रृंगार-प्रसाधन बहुराष्ट्रीय निगम के उत्पादन हो सकते हैं। उसका साबुन, उसका शेम्पू, क्रीम, लिपिस्टिक वगैरह सब। सिगरेट पीने वालों में से ज्यादातर लोग हर कश के साथ ब्रिटिश निगम को रॉयल्टी दे रहे हैं। जिस

माचिस से आप-उसे सुलगाते हैं, हो सकता है स्वीडन की फर्म उसका अंश ले जाती हो। ट्यूबोस्ट और ट्यूबुश अमरीकी या स्विट्जरलैंड की फर्म का उत्पादन हो सकता है। रेडियो में, हार्मैण्ड की टेक्नालॉजी का हिस्सा हो सकता है। उसमें लगने वाले टेप और रिकार्ड अमरीका, जापान अथवा ब्रिटेन की किसी कम्पनी का उत्पादन हो सकता है। आप जिस वन या स्कूटर अथवा साइकिल की सवारी कर रहे हो, उसके तमाम ट्यूब-टायरों में किसी न किसी बहुराष्ट्रीय निगम का हिस्सा है। यह भी हो सकता है कि हमारे जूते या चप्पल भी कनाडा तथा ब्रिटिश निगम की पैदाइश हों। गाँव के दूर-दराज इलाकों में काम आने वाली टार्चों और विजली के बल्बों के जरिये हार्लैंड, अमरीका और जापान के निगम हमारे गाँवों तक में छा रहे हैं। यदि कोई बीमार पड़ जाये तो दवाइयों के लिए हो सकता है उसे दुनिया भर के निगमों की शरण में अनिवार्य रूप से जाना पड़ेगा। चाय, कॉफी, ठण्डा पेय आदि से लेकर देश में बनने वाली विदेशी शराब की हर घूंट के साथ इनका हिस्सा जुड़ा हुआ है।

आजादी के बाद देश के अर्थतन्त्र में बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के अपने क्रियाकलापों को तेजी से फैलाने की उदारतापूर्ण छूट देने और इनके साथ सम्पन्न किये गये आर्थिक एवं तकनीकी सहयोग समझौते के पीछे तर्क यह रहा कि इससे पूंजी विनियोग में वृद्धि, तकनीकी जानकारी की प्राप्ति विदेशी मुद्रा की वचत और अर्थतन्त्र के सन्तुलित एवं तीव्र विकास में सहायता मिलती है।

बहुराष्ट्रीय कम्पनियों को दी जाने वाली छूट के पीछे जो भी तर्क पेश किये गये हैं, वास्तविकता इसने पूर्णतः भिन्न है।

इन कम्पनियों का एकमात्र उद्देश्य भारत से अधिकाधिक धन लूटकर ले जाना है। बहुराष्ट्रीय तेल कम्पनियों का उदाहरण लीजिए। ये तेल कम्पनियाँ 18वीं शताब्दी के पूर्वार्द्ध में भारत में आयीं। भारत की स्वतन्त्रता के समय देश के तेल उद्योग पर बर्मा शैल, कालंटैक्स, बर्मा आयल कम्पनी तथा स्टैण्डर्स वैक्यूम आयल कम्पनी का एकाधिकार था। परन्तु इन कम्पनियों ने भारत में एक समन्वित तेल उद्योग विकसित करने का प्रयास नहीं कर मात्र विक्री संगठनों का विकास किया। इनका उद्देश्य अपनी प्रधान इकाइयों द्वारा मध्यपूर्व एशिया में उत्पादित तेल के लिए भारत को बाजार बनाये रखना था। इसलिए इन कम्पनियों ने भारत में तेल की खोज करने, तेल निकालने और तेलशोधक कारखाना खड़ा करने का कोई प्रयास नहीं किया। आजादी के बाद भारत के अपने यहाँ से निकाले गये तेल पर आधारित समन्वित तेल उद्योग को विकसित करने के लिए एस्सो, बर्मा शैल और कालंटैक्स आयातित तेल पर आधारित एक-एक तेल शोधक कारखाना बनाने के लिए सहमत हुए और 1951-53 के बीच सरकार के साथ समझौते सम्पन्न हुए। ऐसा कहते हैं कि ये समझौते हमारे राष्ट्रीय हित के खिलाफ थे। समझौते के तहत इन बहुराष्ट्रीय तेल कम्पनियों को शत-प्रतिशत अपने स्वामित्व में कारखाना लगाने की अनुमति, 30 वर्ष तक राष्ट्रीयकरण न करने का आश्वासन, कहीं से भी कच्चा तेल लेने की आजादी, कच्चे तेल के आयात पर कर की छूट, शोधित तेल के एक बड़े भाग को देश से बाहर ले जाने का अधिकार आदि रियायतें दी गयीं। इन शर्तों के तहत तेल शोधक कारखाने लगाकर इन कम्पनियों ने काफ़ी मुनाफा उपार्जित किया और उसका बड़ा भाग देश के बाहर ले गयी। इन तेल कम्पनियों ने अपने ही प्रतिवेदन के अनुसार तीनों तेल शोधक कारखानों को खड़ा करने में कुल 53 करोड़ रुपये खर्च किये और 1955-61 के बीच यह 83 करोड़ रुपये यानि लागत खर्च से 26 करोड़ रुपये अधिक भारत के बाहर मुनाफे के रूप में ले गयी। तेल कम्पनियों के क्रियाकलापों की जाँच के लिए 1959 में भारत सरकार द्वारा नियुक्त समिति के प्रतिवेदन के

अनुसार बहुराष्ट्रीय तेग कम्पनियों द्वारा उपार्जित मुनाफा विश्व के किसी भाग में उपार्जित मुनाफे से अधिक है।

दवा कम्पनियों के उदाहरण को लीजिए। भारत में कार्यरत बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ दवा उद्योग की कुल पूँजी के 60 प्रतिशत और उत्पादन के 80 प्रतिशत को नियन्त्रित करती हैं। सन् 1973-74 के वित्तीय वर्ष में दवा उद्योग में विनियोजित कुल 225 करोड़ रुपये की पूँजी में 135 करोड़ करोड़ रुपये की पूँजी बहुराष्ट्रीय कम्पनियों की थी। ये कम्पनियाँ प्रतिवर्ष 8 करोड़ रुपये देश के बाहर भेजती हैं। ये कम्पनियाँ कफ सिरप, विटामिन, टॉनिक जैसी दवाओं के उत्पादन में विदेश दिलचस्पी रखती हैं, जहाँ मुनाफे की ऊँची दर है भले ही जीवन रक्षा के लिए इनका कम महत्त्व है। दूसरी तरफ जीवन रक्षक दवाओं के उत्पादन में उन्हें कोई उत्साह नहीं है क्योंकि यहाँ मुनाफे की दर नीची है।

अमरीकी सरकार के व्यापार विभाग के अध्ययन के अनुसार भारत में निर्माण उद्योग में विनियोजित पूँजी पर अमरीकी कम्पनियों ने 1971 में 14.2 प्रतिशत और एक ही वर्ष बाद 1972 में 15.8 प्रतिशत मुनाफा कमाया। निर्माण उद्योग में मुनाफे की यह दर विश्व में सर्वाधिक है।

ये कम्पनियाँ मुनाफे की ऊँची दर प्राप्त करने के लिए कर चोरी से लेकर सरकारी अधिकारियों की मदद से राष्ट्रीय अर्थतन्त्र को खोखला करती हैं। सन् 1976 में संसद में पेश लोक लेखा समिति के प्रतिवेदन में ब्रिटिश अमरीकी ग्रिडलैज बैंक द्वारा बड़े पैमाने पर कर की चोरी का रहस्योद्घाटन किया गया है। प्रतिवेदन के आधार पर आय-कर अधिकारियों ने 1959-60 से 1965-66 तक आय-कर के पुनर्विलोकन करने की कार्यवाही प्रारम्भ की तो कलकत्ता उच्च न्यायालय में रिट याचिकाएँ पेश कर बैंक ने कार्यवाही स्थगित करा दी। उपर्युक्त प्रतिवेदन के अनुसार बाटा कम्पनी ने 1968 से 1973 के बीच 10.64 लाख रुपये के राजस्व की चोरी की है।

भारत में कोयले का विशाल भण्डार है और तेल का अभाव है जिसकी पूर्ति के लिए विदेशी मुद्रा खर्च कर तेल आयात करना पड़ता है। इस हालात में कोयले से संचालित रेलवे इंजन भारत के लिए अनुकूल हैं। लेकिन रेलवे बोर्ड के अधिकारियों ने अमरीकी बहुराष्ट्रीय कम्पनी के इशारे पर अधिकाधिक डीजल इंजन के प्रयोग का निर्णय लिया और उनके आयात तथा निर्माण के लिए एक अमरीकी कम्पनी के साथ समझौता सम्पन्न किया। इस कदम से अमरीकी कम्पनी मालामाल हो गयी और सैकड़ों डीजल इंजन आज बेकार पड़े हैं, जिससे रेलवे बोर्ड को करोड़ों का नुकसान हुआ।

भारत में बहुराष्ट्रीय कम्पनियों का अर्थशास्त्र और राजनीति : अन्तःक्रिया (A Study of interactions between Economics and Politics of Multi-Nationals in India) — बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के बढ़ते हुए प्रभाव के कारण भारत पूँजीवाद की ओर अग्रसर हो रहा है। अपनी व्यापक आर्थिक सत्ता के द्वारा ये कम्पनियाँ अल्पविकसित देशों की सामाजिक-आर्थिक स्थिति को प्रभावित करती हैं ताकि अन्तिम रूप से इन देशों की राष्ट्रीय नीतियों को अपने देश के हितों के अनुकूल नियन्त्रित एवं निर्देशित किया जा सके। भारत में इन कम्पनियों का प्रभाव जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में बढ़ता जा रहा है। औसत भारतीय को सुवहू की वेड-टी में लेकर रात्रि के मजान तक दैनिक जीवन की प्रत्येक क्रिया में बहुराष्ट्रीय कम्पनी की किसी न किसी वस्तु का प्रयोग करना पड़ता है। बहुराष्ट्रीय निगमों के कारण भारी मात्रा में लाभांश, ब्याज, रायल्टी हस्तान्तरण मूल्य के रूप में भारत का धन विदेशों को चला जाता है। इन विदेशी कम्पनियों ने

अपनी विशाल आर्थिक सत्ता के द्वारा भारत में घरेलू फर्मों की प्रतियोगितात्मक क्षमता को कुंठित कर दिया है ।

डॉ. वी. गौरीशंकर¹ ने अपनी पुस्तक 'ट्रेडिंग द जाइंट्स' में देश की अर्थ-व्यवस्था पर बहुराष्ट्रीय निगमों के प्रभावों का प्रामाणिक विश्लेषण किया है । डॉ. गौरीशंकर ने लिखा है कि विश्व के 50 बड़े बहुराष्ट्रीय निगमों में से 23 भारत में कार्यरत हैं और ये सब मिलकर जितने मूल्य की सामग्रियाँ बेचते हैं वह राशि देश के वार्षिक बजट की राशि से कहीं अधिक ही होती है । विदेशी मुद्रा के कोष पर इन निगमों के कुप्रभावों का उल्लेख करते हुए लेखक ने बताया है कि 1964-65 से 1969-70 के बीच देश से 684 करोड़ रुपये की विदेशी मुद्रा बाहर चली गयी, क्योंकि इन निगमों ने निर्यात से ज्यादा आयात ही किया । तकनीकी ज्ञान के आयात के नाम पर, तथाकथित 'मुख्यालय' के खर्च के नाम पर जल्दतर से ज्यादा राशि बाहर भेजी गयी । इन निगमों ने शोध एवं विकास के क्षेत्र में कोई महत्वपूर्ण योगदान नहीं किया । देश में इन निगमों की लगभग 200 सहायक शाखाओं में केवल 80 ही ऐसी हैं, जिनके पास अपना शोध विभाग है ।

इन विदेशी विचौलियों के कारण भारत को कम निर्यात मूल्य प्राप्त होते हैं, जैसे चाय का ही उदाहरण लीजिए । स्टर्लिंग कम्पनी चाय के कुल उत्पादन के आधे पर तथा उनके निर्यात के तीन-चौथाई पर नियन्त्रण रखती है और इसकी नीति है डिब्बा बन्द चाय के बजाय खुली चाय निर्यात करने की और यह खुली चाय भी केन्या और श्रीलंका की खुली चाय से कम कीमत पर निर्यात की जाती है । यही हाल तम्बाकू उद्योग में भी है । फिर भारत के अन्दर इन निगमों द्वारा उत्पादित और बेची जाने वाली चीजों का भी स्तर बहुत उम्दा नहीं होता ।²

वित्तीय रूप से सशक्त इन बहुराष्ट्रीय निगमों की पहुँच सरकार तक ही होती है । हमारे यहाँ तो कई बार इनके प्रभाव में आकर सरकार को अपने निर्णय तक बदलने पड़े हैं । उदाहरणार्थ, औषधि नीति के बारे में गठित 'हाथी समिति' ने सुझाव दिया था कि हिन्दुस्तान में 50 से 100 नुस्खे (फार्मूलेशन) ही जरूरी हैं, इससे अधिक की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए । लेकिन आज हमारे यहाँ औषधि बाजार में जहाँ बहुराष्ट्रीय निगमों का एकाधिकार है, 1,500 नुस्खे प्रचलित हैं; हमारी आवश्यकता से 15 गुना अधिक । अपने साधनों, प्रचार तन्त्रों और प्रलोभन उपायों से ये विदेशी दवा कम्पनियाँ डाक्टरों को भी पूरी तरह प्रभावित करती हैं । आमतौर पर डॉक्टर इन बहुराष्ट्रीय कम्पनियों की बनी दवाएँ ही लिखते हैं ।

बहुराष्ट्रीय निगमों का एक तर्क यह है कि ये निर्यात को बढ़ावा देते हैं । लेकिन वास्तविकता कुछ और ही है । सन् 1973-74 से सन् 1978-79 के दौरान विदेशी सहायक निगमों का 90 प्रतिशत व्यापार भारत में हुआ और केवल 10 प्रतिशत विदेश में ।

बहुराष्ट्रीय निगम किसी देश के राजनीतिक जीवन में कितना हस्तक्षेप कर सकते हैं, इसके उदाहरण हैं—लोक हीड कार्पोरेशन, जिसने अपने अनुकूल निर्णय कराने के लिए जापान के उच्च स्तरीय एक राजनीतिज्ञ को धूस दी । चिली में अलण्डे सरकार के पतन की कहानी भी बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के हस्तक्षेप की कहानी है । किसी भी देश में ये कम्पनियाँ दीमक की तरह घुस जाती हैं और उसके आर्थिक एवं राजनीतिक जीवन पर छा जाती हैं । इससे नव उपनिवेशवाद (Neo-colonialism) पनपने लगा है ।

¹ डॉ. वी. गौरीशंकर, नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक, केंद्रीय कार्यालय के प्राप्ति लेखा निदेशक रहे हैं ।

² ए. एन. ओझा, "विदेशी पूंजी और तकनीक के दबदबे से सावधान", धर्मयुग (वम्बई), 20 दिसम्बर, 1971, पृ. 16 ।

बहुराष्ट्रीय निगम देशी सीमाओं में विश्वास नहीं करते और एक नयी अन्तर्राष्ट्रीय संस्कृति, वर्ग और समाज तैयार करते हैं जो उनके उत्पादनो का खास शौकीन होता है तथा राष्ट्रवादी भावनाओं से शून्य लोगों की रचियाँ, स्वभाव आदि हर बात को वे बदलते ही नहीं बल्कि उनका अन्तर्राष्ट्रीयकरण करते हैं। समाज के प्रमुख लोगों और प्रभावशाली व्यक्तियों से साँगाँठ करते हैं। बहुराष्ट्रीय निगम अपने हितों को बढ़ावा देने के लिए सबसे प्रभावी इस्तेमाल प्रेस और विज्ञापन का करते हैं। इन निगमों की चालाक व्यापारिक बुद्धि और प्रमुख प्रचार संचार साधनों पर अधिकार शीघ्र ही विकासशील देशों को उनका गुलाम बना देता है। यह गुलामी, जाहिर है, सिर्फ आर्थिक ही नहीं होती, सांस्कृतिक और सामाजिक भी होती है जिससे छुटकारा पाना बहुत मुश्किल होता है। 2 मार्च, 1976 को प्रधानमंत्री श्रीमती गाँधी ने कलकत्ता में स्पष्ट कहा था कि "कुछ विदेशी शक्तियाँ बहुराष्ट्रीय कम्पनियों के विस्तार के लिए भारत पर दबाव डाल रही हैं। उनका उद्देश्य देश की एकता एवं आर्थिक विकास को कमजोर करना है।"

विकास के लिए विदेशी पूँजी और तकनीक आवश्यक (Imperatives of Economic Development . The Necessity of Technical Know-how)—प्रसिद्ध अर्थशास्त्री वाडीलाल डगली के शब्दों में "हिन्दुस्तान की अर्थ-व्यवस्था में इन बहुराष्ट्रीय निगमों की भूमिका का जहाँ तक सवाल है, में उन सभी क्षेत्रों में विदेशी पूँजी निवेश का स्वागत करता हूँ, जहाँ हम, तकनीकी रूप से पिछड़े हुए हैं। लेकिन यह हमारा दुर्भाग्य है कि दस बड़े औद्योगिक देशों में से एक होने के बावजूद हमारे यहाँ टूथ ब्रश, टूथ पेस्ट, साबुन, प्रसाधन सामग्री, खाद्य पदार्थ इत्यादि चीजों का उत्पादन बहुराष्ट्रीय निगम कर रहे हैं। 'कोका कोला' की तरह इन बहुराष्ट्रीय निगमों को भी हिन्दुस्तान से विदा किया जाना चाहिए।"

बहुराष्ट्रीय निगमों की सहायता उन्हीं क्षेत्रों में ली जानी चाहिए, जहाँ हमें विदेशी तकनीक की जरूरत है। बहुराष्ट्रीय निगम हमारे, ग्रामीण इलाकों में सड़क निर्माण, जल प्रबंध और भण्डारण सुविधाओं में मदद कर सकते हैं जिससे कृषि विकास को एक नयी दिशा मिल सकती है। ठीक इसी तरह ये निगम ग्रामीण लघु एवं कुटीर उद्योगों जैसे हथकरवा एवं चमड़ा उद्योग के विकास में भी सहायक हो सकते हैं। दूसरे शब्दों में, ग्रामीण उद्योगों के विकास और उनके उत्पादित माल के लिए बाजार तैयार करने में यदि बहुराष्ट्रीय निगम मदद करने को तैयार हैं, तो उनका स्वागत किया जाना चाहिए।

भारतीय उद्योगों में आज उत्पादन लागत में जिस तेजी से वृद्धि हो रही है, उसे देखकर यही कहा जा सकता है कि यदि हमें संकट से छुटकारा पाना है तो कुछ समय तक बहुराष्ट्रीय निगमों पर निर्भर रहना ही पड़ेगा। हमें इस बात का भी खयाल रखना होगा कि ये बहुराष्ट्रीय निगम उसी औद्योगिक क्षेत्र में घुसें जहाँ (i) अधिकांश उत्पादन निर्यात के लिए हो, (ii) उत्पादन लागत में कमी आये, (iii) केवल आवश्यक उपभोक्ता वस्तुएँ ही उत्पादित की जायें; और (iv) इन निगमों द्वारा उत्पादित माल के वितरण के तरीके पर भारत सरकार अंकुश रख सके।

सबसे महत्वपूर्ण गुंजाव यह है कि भारतीय अर्थ-व्यवस्था में बहुराष्ट्रीय निगमों की समूची शासकरी के बारे में सरकार को पूरी जानकारी होनी चाहिए अन्यथा भविष्य में हमें गहरे संकट के दौर से गुजरना पड़ेगा।

भारत में विदेशी सहायता की राजनीति

(THE POLITICS OF FOREIGN AID IN INDIA)

स्वाधीनता प्राप्ति के पश्चात् भारत ने यह महसूस किया कि देश के तीव्र और क्रमिक आर्थिक विकास के लिए भारतीय पूँजी-साधन अपर्याप्त हैं। कई कारणों से विदेशी सहायता आवश्यक प्रतीत होने लगी—प्रथम, देश के तीव्र आर्थिक विकास के लिए, द्वितीय, देश में स्वदेशी

साधनों के अपर्याप्त एवं व्यक्तियों के अनुभवहीन होने के कारण विदेशी सहायता और पूंजी की आवश्यकता हुई, तृतीय, देश में अनुभव की कमी और विदेशों से मार्गदर्शन के लिए विदेशी पूंजी का आयात करना पड़ा; चतुर्थ, देश का पूंजी बाजार पिछड़ा हुआ था और पूंजी बाजार के विकास के लिए विदेशी सहायता को आवश्यक समझा गया और पंचम, राष्ट्र की आय में अधिकाधिक वृद्धि, समुन्नत जीवन-स्तर, आयों की असमानताओं को दूर करने के लिए पूंजी का विनियोग आवश्यक होता है जो विदेशों से बड़े पैमाने पर ली जा सकती थी।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के साथ ही भारत ने कई अन्तर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों से सहायता ली है, जैसे विश्व बैंक, विश्व औद्योगिक निगम, एशियन बैंक, इण्डिया एंड कन्सोर्टियम, अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष आदि से। ये सहायताएँ प्रोजेक्टों तथा गैर-प्रोजेक्टों के लिए ली गयीं। सरकारी स्तर पर भी विभिन्न देशों से सहायता ली गयी जैसे अमरीका, कनाडा, जापान, जर्मनी, ब्रिटेन आदि देशों से लम्बी अवधि के लिए कम व्याज दर पर ऋण अथवा उदार रियायतों पर ऋण लिये गये। विदेशी सरकारों ने हमारे देश में सीधा विनियोग भी किया है। निजी क्षेत्र की विदेशी पूंजी ने भारत के आर्थिक विकास की ही सहायता नहीं की है, अपितु विदेशी कम्पनियों के तकनीकी ज्ञान एवं अनुभव का फायदा उठाकर आज हमने अपने यहाँ सभी क्षेत्रों में अच्छे उद्योग स्थापित कर लिये हैं।

सन् 1948 में राष्ट्रीय औद्योगिक नीति के पहले प्रस्ताव में विदेशी सहायता का स्वागत किया गया। सन् 1956 के दूसरे प्रस्ताव में विदेशी सहायता का स्वागत करते हुए इतना कहा गया कि विदेशी सहायता का नियमन राष्ट्रीय हितों को ध्यान में रखकर किया जाये। हमारी पंचवर्षीय योजनाओं के लिए भरपूर विदेशी सहायता ली गयी। विदेशी सहायता से हमारे विनियोगों के स्तर ऊँचे उठे और राष्ट्रीय आय में वृद्धि हुई। आर्थिक विकास के आधारभूत ढाँचे खड़े करने में हमें काफी सुविधा हुई। खाद्यान्नों की कीमतों को स्थिर रखने में एवं देश को भुखमरी से बचाने के लिए विदेशी सहायता ने हमें इन सफटों से मुक्ति दिलायी।

इन सबके बावजूद विदेशी सहायता का दूसरा पक्ष भी है। सार्वजनिक क्षेत्र में भारी उद्योगों की स्थापना के साथ-साथ मौजूदा निजी उद्योगों के राष्ट्रीयकरण से भारत पर विदेशी कर्ज का बोझ सुरसा की तरह बढ़ा है। जब भारत स्वतन्त्र हुआ तो अंग्रेज रिजर्व बैंक में 1,180 करोड़ रुपये के सिक्के व सोना तथा अन्य कीमती धातुएँ छोड़कर गये। इसके अलावा इंग्लैण्ड 1,733 करोड़ रुपये का देनदार था और हमें युद्ध पूर्व ऋण के भुगतान में 415 करोड़ रुपये मिलने थे और 115 करोड़ रुपये ब्रिटिश साम्राज्य के पास जमा डालरों में से हमारे हिस्से के रूप में हमें मिलने थे। यानि कुल मिलाकर हमारे पास 3,453 करोड़ रुपये थे। सन् 1950-51 तक हम वह सभी धन, जो अंग्रेज यहाँ छोड़कर गये थे, पानी की तरह बहा चुके थे और हम विदेशों के 33 करोड़ रुपये के कर्जदार हो चुके थे। सन् 1976-77 में कर्ज अदायगी के लिए हमें 760.7 करोड़ रुपया देना था जिसका अर्थ है कि हमें कुल 6,186.3 करोड़ का भुगतान वाकी था।

जवाहरलाल नेहरू उद्योग के मूर्तिपूजक थे। वे विदेशी पूंजी को लाने के लिए—चाहे वह कर्जों की शक्ल में हो चाहे विदेशी पूंजीपतियों द्वारा यहाँ लगायी गयी हो—कमर कसकर जुट गये। अब मालूम होता है कि भारतीय वित्तीय संसाधनों का विदेशियों द्वारा लूटे जाने का ही दूसरा नाम विदेशी सहयोग है। इस नीति का नतीजा यह हुआ कि स्वतन्त्रता मिलने पर जो विदेशी पूंजीपति अपना बोरिया-विस्तर बाँधे यहाँ से चले जाने के लिए तैयार बैठे थे, उन्होंने यहाँ बने रहने का तय कर लिया है और भारत में लगी विदेशी पूंजी बढ़ने लगी। 1948 में हमारे यहाँ 260 करोड़ रुपये की विदेशी पूंजी थी जो बढ़कर 1973 में 1,816.3 करोड़ हो गयी

और यह हुआ तब जबकि हमारा दावा है कि हमने ब्रिटिश साम्राज्यवादियों के शोषण में अपने देश को स्वतन्त्र कर लिया है। आज एक विदेशी शोषक के वजाय कई विदेशी शोषक हैं।

संसद की सार्वजनिक मस्थान समिति इस नतीजे पर पहुँची है कि भारत में आवश्यक प्रौद्योगिकी उपलब्ध होने पर भी सार्वजनिक मस्थान उसके लिए बिना सोचे समझे विदेशी तकनीकी सहयोग के समझौते करते रहे हैं। लोकसभा को दी गयी अपनी 80वीं रिपोर्ट में समिति ने इस तरह के कई उदाहरण दिये हैं जिसमें स्थानीय सार्वजनिक मस्थानों के पास उपलब्ध प्रौद्योगिकी के लिए निजी कम्पनियों में विदेशियों से सहयोग के लिए समझौते किये। एक उदाहरण यह है कि हिन्दुस्तान आर्गेनिक केमिकल्स, पुणे के पास नाइट्रोटेलेयूम की प्रौद्योगिकी मौजूद थी, फिर भी बम्बई की एक फर्म ने इसके लिए विदेशी सहयोग का समझौता कर लिया। एक उदाहरण यह है कि इण्डियन ऑक्सीजन लिमिटेड ने आक्सीजन के एक प्लाण्ट के लिए विदेशी सहयोग का समझौता कर लिया जबकि उसके लिए आवश्यक प्रौद्योगिकी भारत हीवी प्लेट एण्ड वैसिल्स, विशाखापट्टनम के पास उपलब्ध थी।

आज अधिकतर गरीब देशों की तरह भारत भी धनी देशों पर न केवल विकासात्मक सहायता के लिए बल्कि प्रौद्योगिकी के लिए भी आश्रित है। विदेशी पूँजी के साथ विदेशी प्रौद्योगिकी भी आयी। नेहरू भारत के लिए उन्नत प्रौद्योगिकी की चर्चा करते रहते थे। किन्तु वे भूल जाते थे कि उन्नत प्रौद्योगिकी का अर्थ भूमि या पूँजी की प्रति इकाई उत्पादकता बढ़ाना नहीं बल्कि काम में लगे प्रति श्रमिक या प्रति उद्यमी उत्पादन बढ़ाना है। इसका नतीजा हुआ यह कि आयों में असमानता बढ़ी, बेरोजगारी बढ़ी, आर्थिक सत्ता का केन्द्रीयकरण बढ़ा और यही वे रोग थे जिनको हमारे सविधान के निर्माता दूर करना चाहते थे।

आज हमारे राष्ट्र का आर्थिक विकास विदेशी पूँजी, विदेशी मशीनों और विदेशी प्रौद्योगिकी पर निर्भर हो गया है। चीन ने असम्भव कठिनाइयों का 16 वर्ष से, अर्थात् जब से सोवियत संघ ने अपने टेक्निशियन वहाँ से वापस बुला लिये थे, विदेशी उपायों व विदेशी सहायता के विरुद्ध संघर्ष किया है और अपनी समस्याओं के अपने हल खोजे हैं। जापान ने विदेशी प्रौद्योगिकी का आयात तभी किया जबकि उसके बिना काम नहीं चल पाया। जापानी अर्थशास्त्रियों के अनुसार, "इस नीति का नतीजा यह हुआ है कि स्थानीय उद्यम के विकास को प्रोत्साहन मिला है और जापानी अर्थ-व्यवस्था के अन्दर विदेशी 'उपनिवेश' नहीं बन पाये हैं जैसा कि अल्पविकसित देशों में हुआ है।"

विदेशी सहायता के राजनीतिक प्रभाव—विदेशी सहायता के राजनीतिक प्रभाव इस प्रकार हैं :

- (1) विदेशी सहायता से देश आत्मनिर्भर नहीं बन सकता और आर्थिक तथा तकनीकी दृष्टि से परमुखापेक्षी हो जाता है।
- (2) विदेशी सहायता में होने वाले तात्कालिक लाभ के फेर में देश पर कर्ज का भारी बोझ आ जाता है जिसको चुकाने-चुकाते नाक में दम आने लगता है।
- (3) आर्थिक विकास के लिए विदेशी सहायता से भी अधिक महत्त्व आत्म-सम्मान का है। लम्बी आर्थिक परनिर्भरता से देश का मनोबल एवं आत्म-सम्मान क्षीण होता है।
- (4) जो देश भारत को विदेशी सहायता प्रदान करते हैं, वे चाहते हैं कि भारत उन्हीं के प्रभाव क्षेत्र में रहे और अपना स्वतन्त्र चिन्तन तथा कार्य बन्द कर दे। ऐसा कहा जाता है कि

सन् 1966 में हमें अपने रुपये का अवभूत्यन विदेशी दवाव के कारण ही करना पड़ा था। किसी ने ठीक कहा है कि "कोई भी सहायता बिना बन्धन या शर्त के नहीं होती, चाहे वह दिखायी पड़े या न दिखायी पड़े।" भारत को बिना सहायता के काम चलाने की आदत डालनी चाहिए।

(5) विदेशी सहायता हमारी नीतियों को प्रभावित करती है।

संक्षेप में विदेशी सहायता के बारे में हमें अपना रुख बदलना होगा। हमें भीख माँगने की मनोवृत्ति छोड़नी होगी और देश की जरूरत के सन्दर्भ में ही विदेशी सहायता ग्रहण करने की व्यापक नीति बनानी चाहिए। विदेशी सहायता के साथ यदि राजनीतिक शर्तें लगायी जाती हैं तो हमें उसे अस्वीकार कर देना चाहिए। डॉ. वी. के. आर. वी. राव ने ठीक ही कहा है "विदेशी सहायता सल्फा दवाइयों की तरह है। हमें मालूम रहना चाहिए कि इनका प्रयोग कब करें, कब रोक दें, साथ ही हमारे पास 'बी' काम्पलैक्स सदैव रहे ताकि इनके प्रभावों को तुरन्त अक्षुण्ण कर दिया जाये।"

51

भारत में कृषक समाज से सम्बन्धित राजनीति : भूमि सुधार आन्दोलनों और किसान आन्दोलनों की राजनीति के विशेष सन्दर्भ में

[POLITICS OF AGRARIAN SECTOR—WITH SPECIAL REFERENCE TO
THE POLITICS OF LAND REFORMS AND PEASANT MOVEMENTS]

भारत में सामन्तवाद यूरोपीय सामन्तवाद से यो भिन्न है कि भारत में भूस्वामियों का कोई ऐसा अभिजात वर्ग नहीं था जिसका जमीन पर मालिक का हक रहा हो। प्राचीन भारत में जमीन का स्वत्व कभी कृषक समुदाय के अनावा किसी अन्य के हाथ में नहीं रहा, न तो सामन्तों के शासन में और न सम्राटों के शासन में। राजा जमीन का मालिक नहीं था, इसलिए वह ऐसे अभिजात वर्ग की सृष्टि नहीं कर सका जिसका जमीन पर स्वामित्व हो। अंग्रेजों की भारत विजय के बाद पुरानी भूव्यवस्था में आमूल परिवर्तन का सिलसिला शुरू हुआ। नयी लगान व्यवस्था ने गाँव की जमीन पर लोगों की जमाने से चली आ रही मिलकियत खतम कर उसकी जगह भू-स्वामित्व के दो रूपों को जन्म दिया—देश के कुछ भागों में जमींदारी और अन्य भागों में किसान की मिलकियत। सबसे पहले 1793 ई. में कार्नवालिस ने बंगला, बिहार और उड़ीसा में जमीन के स्थायी बन्दोबस्त के जरिये भारत में जमींदारों का सृजन किया। देश के कुछ भागों में रयत-वारी प्रथा की भी सृष्टि की गयी। लेकिन वस्तुतः इसके अनुसार भी जमीन का निजी बन्दोबस्त किया गया और कर फसल के बदले जमीन को आधार बनाकर तय किया गया। इस प्रथा ने भी भारतीय सस्याओं का वैसे ही हनन किया जैसे जमींदारी प्रथा ने।

ब्रिटिश शासनकाल में भारतीय कृषि का रूपान्तरण : सामाजिक परिणाम

अंग्रेजों की भारत विजय से देश में एक कृषि क्रान्ति हुई। जमीन की निजी मिलकियत की प्रथा शुरू कर अंग्रेजों ने कृषि में पूँजीवादी विस्तार की आवश्यक शर्तों की सृष्टि की। इससे आत्मनिर्भर ग्रामीण अर्थतन्त्र के आधार स्तम्भों—ग्राम कृषि और ग्रामोद्योग के सन्तुलन के नष्ट हो जाने पर आत्मनिर्भर गाँवों के अस्तित्व का आर्थिक आधार कमजोर हो गया।¹ प्रथम, नयी भूमि व्यवस्था में गाँव निर्धारण और कर भुगतान की इकाई नहीं रह गये और जमीन की निजी मिलकियत के साथ ही व्यक्तिगत कर निर्धारण और कर अदायगी की प्रथा शुरू हुई। नयी व्यवस्था में भूमिकर मालाना फसल के बदले जमीन के आधार पर रुपये

¹ रजनी पामदत्त आज का भारत (मैकमिलन, 1977) पृ. 216-274, खण्ड 3।

के रूप में निर्धारित होने लगा और जमींदार या भूमिधर गृहस्थ को राज्य के कर दाय को हर साल हर हालत में पूरा करना पड़ता था, चाहे फसल अच्छी हुई हो या बरबाद हो गयी हो। लगान की नयी व्यवस्था के साथ जमीन के रेहन और खरीद विक्री की भी प्रथा शुरू हुई। जब फसल या अपनी औकात के बल पर किसान राज्य को भूमि-कर नहीं चुका पाता, तब उसे अपनी जमीन रेहन करनी पड़ती थी। इस तरह नये शासन तन्त्र में जमीन का स्वत्व और स्वामित्व अनिश्चित हो गया। इसके साथ ही साथ गाँव का सामुदायिक और आत्मनिर्भर जीवन भी नष्ट हो गया। पहले गाँव की कृषि पर सारे गाँव का अधिकार था जिससे गाँवों का सामुदायिक जीवन सम्पन्न समृद्ध रहा। स्वायत्तशासी आत्मनिर्भर ये गाँव सम्पूर्ण जैविक इकाई थे। किन्तु जब वनभूमि और कृषिभूमि दोनों पर से गाँव का सामूहिक नियन्त्रण जाता रहा और दोनों निजी या राजकीय सम्पत्ति हो गये तब गाँव वालों के सम्मिलित स्वार्थ और आर्थिक सहयोग पर आधारित पारस्परिक सम्बन्ध सूत्र विनष्ट हो गये। **द्वितीय**, भूमि के कतिपय विभाजन और विखण्डन का कृषि और कृषक की आर्थिक स्थिति पर घातक प्रभाव पड़ा। बहुत हद तक छोटी जोतों के कारण किसान गरीब रहे और उनकी गरीबी का यह नतीजा हुआ कि वे उत्पादन के तरीकों और तकनीक को विकसित नहीं कर सके। बड़े पैमाने पर वैज्ञानिक ढंग से खेती करने के लिए खेती की इकाई के रूप में बड़े सुसम्बद्ध भूखंडों की आवश्यकता होती है। **तृतीय**, नये भूमि सम्बन्धों एवं नियत धनराशि के रूप में कर भुगतान की प्रथा के फलस्वरूप ग्रामीण उपभोग के लिए उत्पादन के बदले बाजार में विक्रय के लिए उत्पादन शुरू हुआ जिसे कृषि के वाणिज्यीकरण की संज्ञा दी जाती है। अब किसान की भारतीय एवं विश्व की मण्डी के लिए फसल उगानी पड़ती थी। उसे अब अमरीका, यूरोप, आस्ट्रेलिया के विशाल कृषि व्यापार संघों जैसे दुर्नये अन्तर्राष्ट्रीय प्रति-योगियों से होड़ लेनी पड़ी। भूखे बैलों की जोड़ी और आदिम हल से वह अपना छोटा सा खेत जोतता था और उसके प्रतिद्वन्द्वी ट्रैक्टरों और आधुनिक कृषियन्त्रों की सहायता से बड़े पैमाने पर लाख राशि उत्पन्न करते थे। वाणिज्यीकरण के कारण किसान धीरे-धीरे व्यापारियों (मध्यस्थ) पर निर्भर होता गया और अपनी बेहतर माली हालत के कारण व्यापारियों ने किसान की गरीबी का पूरा फायदा उठाया। गरीब किसान के पास कोई संचित निधि नहीं रही। अब सरकारी लगान और महाजन के सूद के भुगतान के लिए उसे फसल के वक्त ही अपनी उपज का अधिकांश मध्यस्थ को बेच देना पड़ता था। **चतुर्थ**, किसानों की गरीबी के और भी अनेक कारण थे। समय-समय पर होने वाले कृषि के सकट के अतिरिक्त सूखा और अतिवर्षा जैसे गैर-सामाजिक तथ्यों के कारण भी किसानों की तंगहाली बढ़ी। **पंचम**, भूमि-कर के अतिरिक्त किसान को कैरोसिन, तेल और नमक जैसी निरी निपट आवश्यकता की वस्तुओं के लिए भी कर देना पड़ता था। **षष्ठ**, जंगलों पर सरकारी एकाधिपत्य के कारण जलावन या गृह निर्माण के लिए किसान जंगल से लकड़ी नहीं ला सकता था। उसे खाद के बदले जलावन के रूप में गोबर का इस्तेमाल करना पड़ा। इसके चलते जमीन की उपज घटी और किसानों की गरीबी बढ़ी।

इन सभी तत्त्वों के संयुक्त प्रभाव के कारण किसानों की गरीबी लगातार असाधारण तौर पर बढ़ती गयी। उनकी आय और जिम्मेदारियों के बीच बढ़ती हुई विपरीतता ने किसानों को अधिक कर्ज लेने के लिए बाध्य किया, लेकिन वे उनका सूद भी चुकाते रहने की स्थिति में नहीं थे। इस तरह वह महाजनों को अपनी फसल दे देने के लिए तो बाध्य हुआ ही, तेजी में अपनी जमीन भी उन्हें बेचने लगा। ब्रिटिश शासनकाल में किसानों की ऋण-ग्रस्तता प्रत्येक दशक में लगातार बढ़ती ही गयी। सन् 1911 में मैकलागन के अनुसार, केवल ब्रिटिश भारत में समस्त ऋण राशि लगभग 300 करोड़ थी, 1925 में एम. एल. डालिंग के अनुसार 600 करोड़; 1929 में सेण्ट्रल

वैकिंग इन्क्वायरी कमेटी रिपोर्ट के अनुसार 900 करोड और 1937 में एग्रीकलचरल क्रेडिट डिपार्टमेंट के अनुसार 1800 करोड ।¹

किसानों की बढ़ती हुई ऋणग्रस्तता के कारण रयतवारी इलाकों में बड़े पैमाने पर जमीन काश्तकारों के हाथों से निकलकर सूदखोर महाजनों के हाथ में जाने लगी । नये आर्थिक पर्यावरण में जिस दरिद्रता का जन्म हुआ उसके कारण अधिकाधिक जमीन महाजनों की होने लगी । फल-स्वरूप भारतीय कृषक समाज का व्यापक स्वत्वापहरण हुआ और दूरस्थ जमींदारों के वर्ग का आविर्भाव हुआ । यह उल्लेखनीय है कि काश्तकार के बदले महाजन या साहूकार जैसे गैर-काश्तकार मालिकों के हाथ में जमीन के चले जाने के बाद भी कृषि के तौर-तरीकों में कोई तरक्की नहीं हुई । भारत के कुछ हिस्सों में ऋणग्रस्तता के कारण कुछ किसान अन्ततोगत्वा कृषिदास की स्थिति में पहुँच गये ।

इससे किसान के बीच वर्ग विशिष्टीकरण की प्रक्रिया लगातार अधिकाधिक तीव्र होती गयी । खेतिहर मालिकों और काश्तकारों की संख्या घटती गयी और गैर-काश्तकार जमींदारों की संख्या बढ़ती गयी । किसान मालिकों के गरीब हो जाने की वजह से भारत में खेतिहर मजदूरों का वर्ग तेजी से बढ़ता गया । विशेषज्ञों का अनुमान है कि यह वर्ग इतना बढ़ा कि सारी खेतिहर आबादी के आधे लोग इसी वर्ग के हो गये । व्यापारी, साहूकार और शहर के धनी लोग गैर-खेतिहर किस्म के इन नये भू-स्वामियों को खेती से कभी कोई मतलब नहीं था । इन नये जमींदारों ने ऊँचे लगान पर बटाईदारों को अपनी जमीन दे दी । भारतीय जमींदार पुराने और नये पाश्चात्य देशों के जमींदारों के समकक्ष नहीं हो सके । उन्होंने अपनी जमींदारी की खेती का वैज्ञानिक तरीका नहीं चलाया, खेती का मशीनीकरण नहीं किया, हल के बदले ट्रैक्टर जैसे यन्त्रों का इस्तेमाल नहीं किया । किसान से अधिकाधिक लगान वसूल करना ही भारतीय जमींदारों का एकमात्र उद्देश्य था ।

भारतीय कृषि औपनिवेशिक चरित्र

इंग्लैण्ड, फ्रांस और दूसरे स्वतन्त्र पूँजीवादी देशों में पूँजीवादी सम्बन्धों में प्रवर्तन के बाद खेती की उपज बढ़ी और किसान सम्पन्न व समृद्ध हुए । कृषि के तकनीकी आधार पर अधिकाधिक मशीनीकरण हुआ और खेतिहर मजदूर की उत्पादनशीलता बढ़ी । हल और अन्यान्य मध्ययुगीन औजारों की जगह जुताई, कटाई और दबती के ट्रैक्टर, हार्वेस्टर, थ्रेशर जैसी आधुनिक मशीनों का इस्तेमाल शुरू हुआ । कृषि की मौलिक इकाई के रूप में छोटे-छोटे खेतों की जगह सघन कृषि क्षेत्रों (फार्मों) का जन्म हुआ । कृषक आबादी का भौतिक और सांस्कृतिक स्तर ऊँचा उठाता गया । पूँजीवादी देशों के विपरीत, भारत के नये भूमि सम्बन्धों के आगमन के साथ समानान्तर औद्योगिक विकास नहीं हुआ । ब्रिटिश उद्योगों के मशीन निर्मित सामान के बाजार में आने की वजह से भारतीय कारीगरों में बहुसंख्यक वर्धा हो गये और चूँकि देश में उद्योगों का विकास नहीं हो रहा था, इसलिए उन्हें अन्यत्र काम नहीं मिल सका । इन लोगों के जीविकोपार्जन के लिए बहुत बड़ी तादाद में खेती का सहारा लिया और भूमि की जनसंकुलता और बढ़ी ही । यह भारतीय कृषि के विकास के रास्ते में सबसे बड़ी बाधा रही है । इस जनसंकुलता के कारण जमीन का विभाजन, उप-विभाजन हुआ और अनाधिक जोतों की संख्या बढ़ी, कृषि की गुण क्षमता का ह्रास हुआ और किसानों के क्रमिक दरिद्रीकरण की प्रक्रिया तेज हुई ।

भूमि की जनसंकुलता और उप-विभाजन के फलस्वरूप किसानों की आय में लगातार कमी होती गयी । किसानों की अपनी फसल की बिक्री के लिए महाजनों और विचौलियों का

¹ वाडिया एण्ड मर्चेंट, के. टी. 'अवर इकानामिक प्रॉब्लम्स, 1943, पृ. 27 ।

सहारा लेना पड़ता था और वे किसानों की अनभिज्ञता और लाचारी का नाजायज फायदा उठाया करते थे। कृषि सकट, विश्व बाजार के उतार-चढ़ाव, किसानों का महाजनो-विचौलियों द्वारा शोषण आदि कारणों से किसानों की आमदनी और भी घटी।

भूमि-कर की राशि इतनी अधिक थी कि अधिकांश किसान उसे चुकाने में असमर्थ थे। इस तरह किसानों में अधिकांश को साहूकारों से कर्ज लेते रहना पड़ता था। साहूकार किसानों से बहुत ऊँची दर पर सूद लेते थे। किसानों के हर तबके में बढ़ते हुए दरिद्रीकरण और ऋणग्रस्तता के फलस्वरूप जमीन बड़ी तेजी से धनी भू-स्वामियों, महाजनो और साहूकारों के हाथ में जाने लगी और अंग्रेजी शासन द्वारा निर्मित जमींदार वर्ग के अतिरिक्त जमींदारों के एक और नये वर्ग की सृष्टि हुई। खेतिहर मालिकों के हाथ से गैर-काश्तकार मालिकों के हाथ में जमीन के जाने से कृषि क्षेत्र में वर्गों का ध्रुवीकरण हुआ। कृषक आवादी के एक छोर पर गैर-काश्तकार जमींदारों की संख्या बढ़ी। दूसरी ओर खेतिहर सर्वहारा वर्ग की संख्या बढ़ी। कृषक समुदाय के एक छोर पर सम्पत्ति एकत्र होती गयी, दूसरे छोर पर भूमिहीनता और बेहद गरीबी।¹

वस्तुतः भारतीय कृषि का विकास ब्रिटिश पूँजीवादों की आर्थिक आवश्यकताओं द्वारा अनुकूलित था और ब्रिटिश उद्योगों के लिए आवश्यक कच्चे माल की आपूर्ति के लिए ही कृषक उपनिवेश के रूप में भारत की ज़रूरत थी।

फिर भी यह तो मानना ही होगा कि ब्रिटिश शासनकाल में गाँव की फसल देश और दुनिया के बाजार में आयी और खेती सारे देश के अर्थतन्त्र के तात्त्विक अंग के रूप में प्रतिस्थापित हुई और यह अंग्रेजों की भारत विजय का प्रगतिशील पहलू है। इसे भारतीय कृषि और उसकी समस्याओं को राष्ट्रीय स्वरूप और विस्तार मिला, अब कृषि सम्बन्धी समस्याएँ सारे देश की थी। किसी गाँव या जिला विशेष में खेती की स्थिति कैसी है इसका असर सारे देश में पड़ने लगा, क्योंकि अब किसी क्षेत्र विशेष में केवल उस क्षेत्र के लिए नहीं बरन् सारे देश के लिए फसल उगायी जाती थी। कृषि का अपकर्ष, पशुओं की क्षीणता, किसानों की दरिद्रता और ऋणग्रस्तता, जमीन का विभाजन और विखण्डनीकरण आदि सब अब राष्ट्रीय समस्याएँ थी।

चूँकि कृषि सम्बन्धी समस्याएँ सारे राष्ट्र की समस्याएँ थी इसलिए उनके आधार पर सारे राष्ट्र को संगठित और आन्दोलित किया जा सकता था। प्रत्येक पार्टी चाहे वह किसी भी सामाजिक दल का प्रतिनिधित्व करती हो, उसकी कृषि सम्बन्धी अपनी नीति थी और उस नीति के पीछे उस सामाजिक दल विशेष के स्वार्थ थे।

स्वाधीनता से पूर्व भारतीय किसानों के संगठन और प्रमुख आन्दोलन (THE PEASANT ORGANIZATION AND MOVEMENTS : BEFORE INDEPENDENCE)

जमींदार वर्ग के हित और संगठन—जमींदारों का वर्ग मुख्यतः ब्रिटिश सरकार का बनाया हुआ था। एन. एन. घोष के शब्दों में, 'जमींदार, जिसके साथ स्थायी बन्दोवस्त (परमानेंट सेटलमेंट) किया गया, लार्ड कार्नवालिस द्वारा निर्मित अभिजात वर्ग था। वे राज्य की सृष्टि थे।' चूँकि ब्रिटिश सरकार ने उनकी सृष्टि की थी, इसलिए वे सरकार के समर्थक थे। अंग्रेजी सरकार ने भी उन्हें भरोसे का राजभक्त माना और उसका पक्ष लिया। सुधार और सविधान की योजनाओं में अंग्रेजी सरकार ने जमींदारों को विशिष्ट प्रतिनिधित्व दिया। जमींदार लोग मूलतः रूढ़िवादी और अनुद्यमशील थे। 1851 में उन्होंने 'ब्रिटिश इण्डियन एसोसिएशन' नामक अपना मुख्य संगठन कायम किया। भारत में अंग्रेजों ने जो राज्यतन्त्र स्थापित किया, उसमें सबसे पहले इन्हीं देशी

¹ ए. आर. दे . . . की सामाजिक पृष्ठभूमि, 1977, पृ. 55-56।

राजाओं को स्थान मिला। देश के जनजीवन सम्बन्धी महत्वपूर्ण प्रश्नों पर जमींदारों ने प्रायः अजनतान्त्रिक कदम उठाये।¹

पट्टेदारों के हित और संगठन—जमींदारी की सृष्टि के साथ ही भारत में पट्टेदारों के भी वर्ग का जन्म हुआ। चूँकि पट्टेदारों में बहुत अधिक लगान वसूल किया जाता था, इसलिए वे होते गये। वे जमींदारों द्वारा लगातार सताये जाते थे। अधिकांश बटाईदारों की हालत-दिन-ब-दिन बुरी होती चली गयी। धीरे-धीरे विभिन्न प्रदेशों के बटाईदारों में जागरण आने लगा। उत्तर प्रदेश, विहार, बंगाल और दूसरे क्षेत्रों में उन्होंने अपना अलग संगठन कायम किया था, वे किसान सभाओं में शामिल हुए। किसान सभाएँ सब जगह संगठित हो रही थीं और इनमें किसान बटाईदार और खेत मजदूर, खेत में काम करने वाले सब लोग शामिल थे। बटाईदारों के इन संगठनों और किसान सभाओं ने बटाईदारों की विशेष माँगों और शिकायतों की सूची बनायी और इन माँगों के समर्थन में आन्दोलन भी संगठित किये। इन संघों, सभाओं, आन्दोलनों के संगठनकर्ता जवाहर लाल नेहरू, प्रो. एन. जी. रंगा जैसे घोर राष्ट्रवादी नेता थे। किसान सभाओं ने जमींदारी प्रथा को खर्चीला, अक्षम, अकुशल और अन्यायपूर्ण एवं राष्ट्र विरोधी बताया।

किसान मालिकों के हित और संगठन—रैयतवारी के रूप में भूमिगत सम्पत्ति की सृष्टि के कारण भारत में किसान मालिकों का वर्ग पैदा हुआ। यह मोटे तौर पर अपनी आर्थिक सामर्थ्य के अनुसार तीन मुख्य श्रेणियों—ऊपरी, मध्यम और निम्न में विभाजित था। भूमि-कर की ऊँची दर, ऋणग्रस्तता आदि की वजह से यह वर्ग अपने अस्तित्व काल से ही अधिकाधिक दरिद्र होता गया था। किसान मालिकों के दल का अल्पांश धनी किसानों की श्रेणी में रहा और अधिकांश गरीब किसानों और खेत मजदूरों की श्रेणी में। ऋणग्रस्तता के कारण जमीन तेजी से किसान मालिकों के हाथ से निकलकर साहूकारों, व्यापारियों के हाथ में जाती रही और दूरस्थ भूस्वामियों के नये वर्ग का जन्म हुआ।

किसान मालिकों में बटाईदारों की अपेक्षा पहले राष्ट्रीय चेतना का प्रादुर्भाव हुआ। इसकी वजह थी कि किसान मालिकों का सीधा सम्बन्ध राज्य से था। किसान मालिक सीधे राज्य को भूमि-कर देते थे जबकि बटाईदारों का सीधा सम्बन्ध जमींदारों से था।²

भारतीय किसानों के प्रमुख आन्दोलन—फ्रांज फैनन के दृष्टिकोण के अनुसार किसान और खेतिहर मजदूर औपनिवेशिक व्यवस्था के अन्तर्गत सबसे अधिक दुखी, वस्त और शोषित वर्ग है और इसीलिए साम्राज्यवाद विरोधी सवर्ण में ये वर्ग अवसर आने पर सबसे महत्वपूर्ण क्रान्तिकारी भूमिका निभा सकते हैं। इन्होंने चीन, वियतनाम, लाओस, कम्बोडिया, अल्जीरिया, क्यूबा और अंगोला के साम्राज्यवाद विरोधी सवर्णों में प्रमुख भूमिका निभायी है।

19वीं सदी के उत्तरार्द्ध में हुए किसान विद्रोहों में 1855 का संथाल विद्रोह और 1875 का दक्कन विद्रोह सबसे महत्वपूर्ण थे। सन् 1875 में दक्कन में मराठा किसान साहूकारों के खिलाफ उठ खड़े हुए क्योंकि साहूकारों ने कचहरी की मदद में वेदखली का डर दिखाया। उन्होंने सूदखोरों के घरों पर हमला किया, कर्जों के कागजात नष्ट कर दिये और कुछ लोगों को जान से भी मार डाला। बलवा शान्त कर दिया गया लेकिन सरकार ने किसानों के लिए रिलीफ की जल्दत समझौता और 1879 का डेक्कन एग्रीकल्चरिस्ट रिलीफ एक्ट पारित हुआ। इसी प्रकार पंजाब में भी जब सूदखोरों ने वेदखली का भय दिखाया तो किसान विद्रोह कर उठे। स्थिति को शान्त करने के लिए सरकार ने पंजाब एलियनेशन एक्ट पारित किया।

¹ वही, पृ. 146.]

² वही, पृ. 149-50।

1914-18 के विश्वयुद्ध के बाद और खासतौर से विश्वव्यापी अर्थसंकट के अन्तिम दशक के बाद से किसानों का असन्तोष अभूतपूर्व तेजी के साथ बढ़ा। 1917-18 में गांधीजी के नेतृत्व में बिहार के चम्पारन जिले में किसानों ने नील बगीचों के मालिकों, जो अधिकांशतः यूरोपीय थे, के खिलाफ संघर्ष किया। सरकार ने एक जाँच कमेटी बिठायी जिसके गांधी भी सदस्य थे और इस कमेटी के प्रतिवेदन के आधार पर जो अधिनियम बना उससे किसानों को कुछ राहत मिली। इसके बाद गांधी ने कर वसूली के विरुद्ध खेरा के किसानों का सत्याग्रह आन्दोलन संगठित किया।

गाँवों के किसान अपनी तकलीफों के कारण भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस के राजनीतिक संघर्ष की ओर खिंचे लेकिन राजनीतिक संघर्ष कभी स्थानीय समितियों के साथ सम्बन्ध नहीं कायम कर सका। किसानों ने इसे महसूस किया और उन्होंने इनके विकसित करने तथा अपने निजी जन-संगठन तैयार करने की जरूरत को भी महसूस किया। किसानों की गाँव समितियाँ धीरे-धीरे जिला समितियों के साथ सम्बद्ध हो गयीं और फिर ये समितियाँ, प्रारम्भ में बेशक बहुत ढीले ढंग से प्रांतीय संगठन में तबदील हो गयीं।

असहयोग आन्दोलनों के दिनों में भारतीय किसानों के कुछ अंशों में राजनीतिक चेतना आयी। भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने भूमि-कर न देने का नारा दिया और इसका गहरा असर पड़ा। किसानों ने राज्य के राजनीतिक संघर्ष को भूमि-कर के विरुद्ध संघर्ष माना और उनमें से कुछ ने इस आन्दोलन के साथ सहानुभूति दिखायी। आन्ध्र में 1923 में रैयत और खेतिहर मजदूरों के अपने अलग संगठन बने। 1926-27 में पंजाब, बंगाल और उत्तर प्रदेश के कुछ इलाकों में किसान सभाओं की स्थापना हुई। गुजरात में वारदोली जिले के किसानों के दो संघर्ष हुए, एक 1928-29 में दूसरा 1930-31 में। पहले के नेता बल्लभ भाई पटेल थे और सरकार से अधिकांश माँगों को मनवा लेने में आन्दोलन को जो सफलता मिली उससे किसान आन्दोलन को बड़ा बल मिला।

1927 में बिहार किसान सभा बनी और 1934 के बाद यह संगठन काफी व्यापक हो गया था। ऑल इण्डिया किसान सभा का, जो बाद में बनी सबसे मजबूत अंग बिहार किसान सभा ही थी। उत्तर प्रदेश प्रांतीय किसान सभा 1935 में बनी।

किसी को राहत देने के लिए सरकार ने कई कदम उठाये। उत्तर प्रदेश में 1934 में पाँच डेट रिलीफ एक्ट्स बने, पंजाब में 1934 में ही रेगुलेशन आफ एकाउण्ट्स एक्ट पारित हुआ, बंगाल में 1933 में मनीलैण्डर्स एक्ट पास हुआ। इन सबके बावजूद किसानों की हालत में बहुत सुधार नहीं हुआ। इसलिए उनका असन्तोष बढ़ता गया और किसान आन्दोलन में तीव्रता आती गयी।

1936 में पहला अखिल भारतीय किसान संगठन बना, जिसका नाम अखिल भारतीय किसान सभा रखा गया।¹ संगठन की पहली कांग्रेस दिसम्बर 1936 में फैजपुर में ठीक उसी समय आयोजित की गयी जिस समय भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस का अधिवेशन चल रहा था। इस कांग्रेस में 20 हजार किसानों ने भाग लिया। इसके साथ-साथ फैजपुर में भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने अपना कृषि सम्बन्धित कार्यक्रम पारित किया और दोनों संगठनों की राजनीतिक एकता की घोषणा की गयी।

यद्यपि अखिल भारतीय किसान सभा देश की सारी आवादी को अपने प्रभाव में नहीं ला सकी, लेकिन इसकी स्थापना का ऐतिहासिक महत्त्व है। सम्मिलित माँगों के कार्यक्रम और सारे किसानों की समवेत आकांक्षाओं के आधार पर देश के इतिहास में पहली बार किसानों का अखिल

¹ रजनी, पामदत्त : आज का भारत, 1977, पृ. 29।

भारतीय संगठन बना। यह संगठन नयी उच्चतर चेतना के उदय का परिचायक था और इस तरह प्राक् ब्रिटिश भारतीय किसान के स्थानीय परिप्रेक्ष्य की जगह राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य का जन्म हुआ।

मई 1938 में किसान सभा की तीसरी कांग्रेस कोमल्ला में हुई। इस समय तक किसान सभा के सदस्यों की संख्या साढ़े पाँच लाख तक पहुँच गयी। भाषावार 20 सूबों में से 19 में इस समय तक प्रान्तीय किसान समितियाँ बन चुकी थी। इस अधिवेशन में जमींदारी प्रथा के विरुद्ध और साम्राज्यवाद के विरुद्ध संघर्ष करने के बारे में तथा किमानों की तान्कालिक ज़रूरतों के सम्बन्ध में बहुत ही स्पष्ट कार्यक्रम पारित किये गये।

1937 में नये एक्ट के आधार पर प्रान्तीय विधानसभाओं के लिए चुनाव होने वाले थे, इण्डियन नेशनल कांग्रेस ने अपना जो चुनाव घोषणा-पत्र प्रकाशित किया था, उसमें अन्य माँगों के साथ-साथ किसानों की हालत में सुधार की माँग की थी। किसानों को इस घोषणा-पत्र में काफी बल मिला। 1938 के समूचे वर्ष में भारत के सभी सूबों में किसानों के बड़े-बड़े संघर्ष हुए और लगान वृद्धि, वेदखली, जवरन मजदूरी तथा लगान की गैर-कानूनी वसूली की कोशिशों के खिलाफ तथा लगान की दर में कमी करने के लिए अनेक मामलों में उन्हें आशिक सफलता भी मिली। इसके साथ ही किसानों ने बड़े-बड़े जुल्म भी निकाले और समय-समय पर विशाल प्रदर्शन हुए जिनमें तीस हजार से लेकर चालीस हजार किसानों ने भाग लिया।

अखिल भारतीय किसान सभा का चौथा अधिवेशन अप्रैल 1939 में गया में हुआ। इस समय तक संगठन के सदस्यों की संख्या 8 लाख तक पहुँच गयी थी। मार्च 1940 में पलास में अखिल भारतीय किसान सभा का पाचवाँ अधिवेशन हुआ। 1942-45 में किसान सभा के कंधों पर एक बहुत बड़ी जिम्मेदारी आ पड़ी। इस जिम्मेदारी को पूरा करने के लिए अखिल भारतीय किसान सभा और उसकी प्रान्तीय शाखाओं ने राष्ट्रीय नेताओं की रिहाई के लिए तथा एक राष्ट्रीय सरकार की स्थापना के लिए दृढ़तापूर्वक आन्दोलन चलाया।

भारत में भूमि सम्बन्धी नीति और उसका सामाजिक-आर्थिक संरचना पर प्रभाव (AGRICULTURAL POLICY IN INDIA AND ITS IMPACT ON SOCIO-ECONOMIC STRUCTURE)

स्वतन्त्रता के बाद भूमि सुधार और कृषि विकास के लिए जो नीति अपनायी गयी उसके कुछ महत्वपूर्ण पहलू निम्नलिखित हैं।

1. **भूमि सुधार (Land Reforms)**—स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद सरकार ने काश्तकारों, उप-काश्तकारों व भूमिहीन मजदूरों की दशा सुधारने के लिए नयी भूमि नीति अपनायी। वैसे 1947 से पूर्व काश्तकारों की सुरक्षा व लगान नियम के लिए समय-समय पर विभिन्न राज्यों में कानून पारित किये गये थे, लेकिन व्यवहार में उनका विशेष प्रभाव नहीं पड़ा था। काश्तकारों की स्थिति में स्थायी सुधार लाने के लिए भूमि व्यवस्था में क्रान्तिकारी परिवर्तनों की आवश्यकता बराबर बनी रही। अन्त में प्रथम पंचवर्षीय योजना में यह निश्चय किया गया कि भूमि का मालिक इसको जोतने वाला होना चाहिए, तभी सही अर्थों में सामाजिक परिवर्तन हो सकेगा और कृषि-गत उत्पादन बढ़ सकेगा। प्रथम योजना में भूमि सुधार सम्बन्धी निम्न कार्यक्रम अपनाने पर जोर दिया गया। (क) मध्यस्थों का अन्त (ख) लगान में कमी और काश्तकारों को भू-स्वामी के अधिकार दिलाना, भू-स्वामी के लिए खुदकाश्त के वास्ते भूमि छोड़ना, (ग) जोतों पर सीमा निर्धारित करना और अतिरिक्त भूमि वांटना, (घ) जोतों की चकबन्दी और भूमि का अपखण्डन रोकना, (ङ) सहकारी कृषि का विकास और सहकारी ग्राम प्रबन्ध की ओर अग्रसर होना।

प्रथम योजना की अवधि में मध्यस्थ वर्ग का लगभग अन्त कर दिया गया, लेकिन भूमि

सुधार के अन्य पहलुओं पर काम करना बाकी रह गया। द्वितीय पंचवर्षीय योजना में भूमि सुधारों पर ज्यादा जोर दिया गया ताकि आगे चलकर देश में समाजवादी ढंग से समाज की स्थापना की जा सके। भूमि सुधारों में अनावश्यक रूप से देर होने एवं अनिश्चितता बनी रहने से ग्रामीण अर्थव्यवस्था में अस्थिरता उत्पन्न होती है और कृषि व औद्योगिक उत्पादन पर विपरीत प्रभाव पड़ता है। इस योजना में खुदकाशत के विचार को सुनिश्चित बनाने का प्रयास किया गया। सीमा निर्धारण व सहकारी खेती के कार्यक्रमों को लागू करने पर बल दिया गया एवं कृषि के पुनर्संगठन के लिए आवश्यक सुझाव दिये गये।

प्रथम व द्वितीय योजना की अवधि में जमींदारी, जागीरदारी एवं इनामी जैसे मध्यस्थ भूमि अधिकारों को समाप्त किया जा चुका था। ये देश के 40% क्षेत्र में फैले हुए थे। इन सुधारों से लगभग 2 करोड़ काशतकारों का सरकार से प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित हो गया था। काशतकारों का कानून बन जाने के बाद लगान सकल उपज का $\frac{1}{5}$ से $\frac{1}{4}$ तक रखा गया है। विभिन्न राज्यों में लगान की अधिकतम दरें निर्धारित कर दी गयी हैं। पंजाब व हरियाणा में उचित लगान कुल उपज का $33\frac{1}{3}\%$ है तथा तमिलनाडु में कुल उपज के $33\frac{1}{3}\%$ से 40% के बीच में है। कई राज्यों में काशतकारों के द्वारा भू-स्वामित्व के अधिकार प्राप्त करने के लिए वैधानिक व्यवस्था की गयी है। अब तक लगभग 40 लाख काशतकारों, उप-काशतकारों व वेंटाईदारों को 37 लाख हैक्टेयर भूमि पर स्वामित्व का अधिकार प्राप्त हो चुका है। विभिन्न राज्यों में भावी जोतों पर सीमा निर्धारित की गयी है। भूतकाल में राजस्थान व पंजाब में यह सीमा 20 स्टैण्डर्ड एकड़ पर लागू की गयी थी। वर्तमान जोतों की सीमा भी विभिन्न राज्यों में कानून द्वारा निर्धारित कर दी गयी है। इस समय असम में 67.4 हैक्टेयर और पश्चिम बंगाल में 5 से 7 हैक्टेयर पर सीमा निर्धारित की गयी है। राजस्थान में 7.25 से 21.85 हैक्टेयर पर सीमा लगायी गयी है। सीमा निर्धारण कानूनों के अन्तर्गत प्राप्त अतिरिक्त भूमि भूमिहीनों में वितरित कर दी गयी। सीलिंग से ऊपर भूमि वितरण से 14.3 लाख भूमिहीन व्यक्तियों को लाभ पहुँचा है जिनमें से आधे व्यक्ति अनु-सूचित जाति व अनुसूचित जनजाति के हैं। सरकार के पास जो व्यर्थ भूमि पड़ी थी, वह भी भूमि-हीनों में वितरित की गयी है। उसमें निर्धन व पिछड़े वर्ग के लोगों को लाभ पहुँचा है। कई राज्यों में भूमि के हस्तान्तरण व टुकड़े करने पर रोक लगायी गयी है और भूमि की न्यूनतम सीमा निर्धारित की गयी है जिसके नीचे विभाजन नहीं किया जा सकता है।

भूमि सुधार कानूनों के पारित होने के बावजूद भी भूमि सुधार का कार्य वांछित गति से आगे नहीं बढ़ सका है। इस धीमी गति के कारण अनेक जमींदार भूमि सुधार कानूनों को डाकने में सफल हो गये और इस प्रकार अनेक अच्छी बातें लागू नहीं होने पायीं। उदाहरण के लिए, सीमावन्दी नीति को धोपित करने और उसे लागू करने के बीच जो अधिक समय मिला, उसका फायदा उठाकर जमींदारों ने अपनी बहुत-सी जमीन दूसरों के नाम करके इधर-उधर कर दी। भूमि सुधार की नीति अपर्याप्त भी रही है। उदाहरण के लिए, यह तो ठीक है कि विचौलियों को सबसे पहले हटाया गया और सरकार का भू-स्वामी से सीधा सम्बन्ध स्थापित हो गया। लेकिन इस नीति में इस बात की व्यवस्था नहीं की गयी कि जमीन की मिल्कियत केवल उन्हीं किसानों के पास रहेगी जो स्वयं खेती करेंगे। इस अपर्याप्त नीति का परिणाम यह हुआ कि कृषि क्षेत्र में सामन्ती और अर्द्ध-सामन्ती भूस्वामी पैदा हो गये। ये वे लोग हैं जो स्वयं खेती नहीं करते बल्कि फसल वेंटाई के आधार पर अथवा कहीं-कहीं मजदूरों द्वारा खेती करवाते हैं। कुछ ऐसे लोग भी जमीन के मालिक बन गये जो कृषि से सम्बन्धित न थे, जैसे कि महाजन, व्यापारी आदि। दूसरे शब्दों में, एक तो अन्यत्रवासी जमींदार पैदा हो गये और दूसरे गैर-कृषि लोगों के हाथ में भूमि चली गयी।

2. सहकारी खेती (Co-operative Farming)—भूमि के टुकड़ों को मिलाकर संयुक्त खेती करना भारत के लिए बहुत उपयोगी सिद्ध हो सकता है। सरकार ने ऐच्छिक आधार पर सहकारी खेती को बढ़ावा देने के लिए वित्तीय सहायता, लगान व आय-कर में रियायत दी है। एक राष्ट्रीय कृषि सलाहकार बोर्ड बनाया गया है। तृतीय योजना में 318 मार्गदर्शी परियोजनाओं (पाइलट प्रोजेक्टों) में प्रत्येक में 10 सहकारी कृषि समितियाँ स्थापित करने की योजना बनायी गयी थी। इन्हे चुने हुए सामुदायिक विकास खण्डों में स्थापित करने का लक्ष्य रखा गया था।

कांग्रेस ने 1959 में नागपुर अधिवेशन में 'उत्तम कृषि सहकारी समितियाँ' अथवा 'सहकारी सेवा समितियाँ' चालू करने पर वन दिया था ताकि किसानों को खाद, बीज एवं औजार खरीदने व विक्री आदि में मदद मिल सके। नागपुर अधिवेशन में एक प्रस्ताव में प्रथम तीन वर्ष तक अर्थात् 1961 के अन्त तक ऐसी समितियाँ स्थापित करने पर बल दिया गया था। साथ में, यह कहा गया था कि उसके बाद सहकारी संयुक्त खेती का प्रचार किया जायेगा जिसमें किसान भूमि के टुकड़े मिलाकर खेती करेंगे। नागपुर प्रस्ताव में सहकारी संयुक्त खेती को वस्तुतः समस्त देश में खेती की एक व्यापक पद्धति के रूप में अपनाने की बात कही गयी थी। यही कारण है कि नागपुर प्रस्ताव से काफी विवाद छिड़ गया। लेकिन बाद में देश में सहकारी कृषि के प्रति उत्साह उत्तरोत्तर मन्द पड़ता गया।

सहकारी खेती के अन्तर्गत बहुत-से किसान अपनी जोतों को मिला देते हैं। इससे जोतों की सीमा बढ जाती है अर्थात् खेत बड़े हो जाते हैं। सहकारी खेती सदस्य किसानों की इच्छा पर निर्भर होती है। सहकारी खेती के सामान्यतः चार रूप पाये जाते हैं—सहकारी संयुक्त खेती, सहकारी उन्नत खेती, सहकारी सामूहिक खेती और सहकारी काश्तकार खेती।

सहकारी खेती के इन चार रूपों में से 'सहकारी संयुक्त खेती' ही हमारे देश में अधिक लोक-प्रिय हुई है। सहकारी संयुक्त खेती के अन्तर्गत इन किसानों का भूमि पर व्यक्तिगत स्वामित्व भी बना रहता है परन्तु खेतों का आकार बड़ा हो जाता है। इससे उनमें गहन खेती अथवा बड़े पैमाने पर खेती की जा सकती है। उपज का बँटवारा भी भूमि तथा श्रम के अनुपात द्वारा किया जाता है, जो कि अधिक न्यायसंगत है।

सहकारी खेती से कई लाभ हैं—सर्वप्रथम तो सहकारी खेती से जोतों के आकार में वृद्धि हो जाती है जिससे उन पर अच्छे एवं उन्नत ढंग से खेती की जा सकती है। अभी हमारे देश में 60 प्रतिशत जोतें $2\frac{1}{2}$ हेक्टेयर से भी कम आकार की हैं। इन जोतों पर पूँजी और श्रम का सदुपयोग नहीं हो पाता। जोतों का आकार बढ जाने से उनमें लगायी गयी पूँजी और श्रम का सदुपयोग हो सकेगा। खेतों का आकार बढ जाने में उनमें श्रम और पूँजी लगायी जा सकेगी और उन पर बड़े पैमाने की खेती की जा सकेगी। साथ ही अच्छे बीज, खाद, उर्वरक एवं औजारों आदि की व्यवस्था भी की जा सकेगी। इनसे खेती के उत्पादन में पर्याप्त वृद्धि हो सकेगी।

भारत में यह प्रणाली लोकप्रिय नहीं हो पायी। 30 जून, 1978 तक 4,947 सहकारी संयुक्त कृषि समितियाँ ही बन पायी जिनकी सदस्य संख्या 1.62 लाख और इनके अधिकार में भूमि की मात्रा 3.3 लाख हेक्टेयर ही थी। सामूहिक कृषि समितियाँ 4,750 व सदस्य संख्या 1.63 लाख व इनके अन्तर्गत भूमि की मात्रा 2.4 लाख हेक्टेयर थी। इन दोनों के अन्तर्गत शुद्ध बोया गया क्षेत्र काफी कम था और बहुत थोड़ी समितियाँ ही लाभ में चल रही थी। इस प्रकार केवल 3% से भी कम किसान 'सहकारी खेती' के लिए रजामन्द हो सके।

3. सामुदायिक विकास कार्यक्रम (Community Development Programme)—सामुदायिक विकास कार्यक्रम का आशय उन क्रियाओं से है जिनके अन्तर्गत विकास और कल्याण के लिए लोगों के प्रयास को सरकारी प्रयास के साथ मिलाया जाता है। भारत में इस कार्यक्रम

का उद्देश्य न केवल ग्रामी का बहुमुखी विकास करना था वरन् कृषि के पिछड़ेपन को भी दूर करना था। इस कार्यक्रम के अन्तर्गत कृषि विकास को सर्वोच्च प्राथमिकता दी गयी।

सामुदायिक-विकास कार्यक्रम द्वारा ग्रामवासियों का सर्वांगीण विकास करके गाँवों के आर्थिक और सामाजिक जीवन में क्रान्तिकारी परिवर्तन करना और ग्रामीणों के जीवन-स्तर को ऊँचा उठाना एकमात्र उद्देश्य था। ग्रामीणों को आत्मनिर्भर बनाने एवं उनका उत्थान करने की दिशा में यह कार्यक्रम एक मुख्य कदम था।

अक्टूबर 1952 में प्रयोगात्मक आधार पर यह कार्यक्रम 55 मार्गदर्शी परियोजनाओं से आरम्भ किया गया। संसाधनों की सीमितता के कारण बाद में इस प्रयास के विस्तार के लिए एक अन्य कार्यक्रम इसके साथ जोड़ा गया जिसे 'राष्ट्रीय विस्तार सेवा' (National Extension Service) का नाम दिया गया। राष्ट्रीय विस्तार सेवा की तुलना में सामुदायिक विकास के संसाधन अधिक होते हैं, लेकिन उद्देश्यों की दृष्टि से दोनों कार्यक्रम एक जैसे हैं। कार्यक्रम अब देश के सारे गाँवों में फैले हुए हैं। 1952 में सामुदायिक विकास की प्रत्येक परियोजना का विस्तार क्षेत्र 1,300 वर्ग किलोमीटर था, जिसमें कोई तीन लाख आवादी के लगभग 300 गाँव शामिल थे। अप्रैल 1958 में इस ढाँचे में परिवर्तन लाया गया। इस संशोधित ढाँचे के अनुसार एक सामुदायिक विकास खण्ड में साधारणतया 110 गाँव और 92 हजार लोग आते हैं और हर परियोजना लगभग 620 वर्ग किलोमीटर क्षेत्र में फैली होती है। अप्रैल 1977 में सामुदायिक विकास खण्डों की संख्या 5,028 थी। इनका विस्तार 6.3 लाख गाँवों तक था जिनमें कोई 47 करोड़ लोग बसे हुए थे। तीसरी योजना के अन्त तक सामुदायिक विकास खण्डों के लिए वित्त उपलब्ध कराने की जिम्मेदारी केन्द्रीय सरकार पर थी। चौथी योजना के आरम्भ से राज्य सरकारें इस वित्त व्यवस्था के लिए जिम्मेदार हैं।

योजना आयोग के अनुसार इन कार्यक्रमों की तीन मुख्य क्रियाएँ इस प्रकार हैं : (i) उत्पादन और रोजगार में वृद्धि जिसके लिए कृषि, पशु-पालन, मछली-पालन आदि सम्बन्धित क्षेत्रों में वैज्ञानिक तरीकों के व्यवहार की तथा सहायक एवं कुटीर-उद्योगों की स्थापना की व्यवस्था है। (ii) आत्म साहाय्य, स्वावलम्बन तथा सहकारिता के सिद्धान्त का अधिकाधिक विस्तार जिसके लिए विभिन्न संस्थाओं का प्रवन्ध किया गया है, जो लोगों को अपने संसाधनों पर निर्भर रहने के लिए प्रोत्साहन देती है। (iii) ग्रामीण क्षेत्रों की अप्रयुक्त शक्ति और समय का सदुपयोग, जिसके सम्बन्ध में श्रमदान एवं अन्य प्रकार के दान द्वारा ग्रामीण संसाधनों को समुदाय के लाभ के लिए इस्तेमाल करने का प्रवन्ध है।

सामुदायिक विकास-कार्यक्रम के संगठन और प्रशासन के लिए विभिन्न स्तरों जैसे केन्द्र, राज्य, जिला, खण्ड और विभिन्न एजेन्सियों का प्रवन्ध है। केन्द्र के स्तर पर कृषि-मन्त्रालय सामुदायिक विकास सम्बन्धी मूल नीतियों तथा खण्डों में होने वाले व्यय के सिलसिले में व्यापक प्रतिष्ठा या ढाँचा निर्धारित करता है। कार्यक्रम को लागू करने की जिम्मेदारी राज्य सरकारों की है। इसके लिए हर राज्य में इस कार्यक्रम के संचालन के लिए एक विकास कमिशनर होता है, जो राज्य सरकारों के विभिन्न विभागों के ग्राम विकास सम्बन्धी कार्यक्रमों को नियमित करता है। कुछ राज्यों में यह कार्य कृषि-उत्पादन कमिशनर के सुपुर्द है जो सामुदायिक विकास के अतिरिक्त पंचायती राज और सहकारिता के भी अध्यक्ष होते हैं।

जिला स्तर पर इस कार्यक्रम को लागू करने तथा विभिन्न कार्यों को समन्वित करने की जिम्मेदारी जिला-परिषद पर होती है। जिला-परिषद में लोगों द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों के अतिरिक्त, खण्ड की पंचायत-समिति के अध्यक्ष तथा उस जिले के संसद और विधानसभा के सदस्य होते हैं। खण्ड-स्तर पर इस कार्यक्रम को चलाने का कार्य पंचायत-समितियों के हाथ में होता है।

जिनमें ग्राम-पंचायतों के निर्वाचित मरपंच तथा कुछ पिछड़ी व अनुप्राप्त जातियों के प्रतिनिधि होते हैं। प्रत्येक खण्ड के लिए एक खण्ड-विकास अधिकारी तथा कृषि, सहकारिता, पशु-पालन आदि से सम्बन्धित आठ विशेषज्ञ विस्तार-अधिकारी होते हैं जो पंचायत समिति के निर्देशन में कार्य करते हैं। कुछ गैर-सरकारी संगठन जैसे महिला-मण्डल, युवक सघ, कृषि-समाज आदि भी इस कार्य में पंचायत का हाथ बँटाते हैं। गाँव के स्तर पर ग्राम सेवक होता है, जो बहुधनीय कार्य-कर्ता के रूप में काम करता है। हर ग्रामसेवक लगभग 10 ग्रामों में सामुदायिक विकास कार्यक्रम की देख-रेख करता है।

सामुदायिक विकास द्वारा कृषि अर्थव्यवस्था के आधारभूत परिवर्तन और सुधार लाने के इस प्रयास की आरम्भ में बड़ी सहायता की गयी। सुविख्यात इतिहासकार प्रो. टॉयनबी के अनुसार, "यह कृषकों के लिए विश्व इतिहास की सर्वाधिक लाभकारी क्रान्तियों में से है।" सयुक्त राष्ट्र संघ के एक मण्डल की राय में "यह वर्तमान शताब्दी का एक प्रमुख प्रयोग है।" पण्डित नेहरू के शब्दों में सामुदायिक विकास कार्यक्रम शक्ति, आशा और उत्साह की तेजी से फैलने वाली चिंगारियाँ हैं।" मोटे तौर पर इस कार्यक्रम से तीन दिशाओं में प्रगति हुई है। एक तो ग्रामीण क्षेत्रों में विकास के लिए आधारित संरचना उपलब्ध है। दूसरे, विकास के प्रति समदृष्टिगत एवं बहुप्रयोजनीय दृष्टिकोण को बढ़ावा मिला है। तीसरे, पुराने रीति-रिवाजों के खिलाफ और उत्पादन कार्यों के अनुकूल लोगों की अभिरुचियों में परिवर्तन आने लगे हैं। पहली तीन योजनाओं में कुल मिलाकर इस कार्यक्रम पर 501 करोड़ रुपये खर्च हुए। 1967-68 से 1973-74 तक इस पर व्यय की गयी राशि 172 करोड़ रुपये के लगभग थी। पाँचवी योजना में सामुदायिक विकास के लिए लगभग 127 करोड़ रुपये की व्यवस्था की गयी थी।

इन सारी उपलब्धियों के बावजूद इस कार्यक्रम की असफलताएँ इतनी गम्भीर हैं कि कुछ अर्थशास्त्री सामुदायिक विकास कार्यक्रम को विल्कुल विफल मानते हैं। उत्पादन और रोजगार के सम्बन्ध में सामुदायिक कार्यक्रम की मूल्यांकन रिपोर्टों से बोध होता है कि इस कार्यक्रम के अन्तर्गत छोटे-छोटे किसानों और भूमिहीन मजदूरों को लाभ नहीं पहुँचा। बलवन्त राय मेहता समिति की रिपोर्ट में इस बात का पता चलता है कि सरकार द्वारा उपलब्ध तकनीकी सुविधाओं का अधिकांश लाभ बड़े-बड़े भूमिधरों व सम्पन्न किसानों ने उठाया है। इस कार्यक्रम के अन्तर्गत खर्च का अधिक भाग कल्याण सम्बन्धी कार्यों जैसे स्कूल, अस्पताल आदि पर लगा, जो दिखावे के लिए तो ठीक रहा लेकिन उत्पादन के लिए सहायक नहीं रहा। इस प्रकार उत्पादन कार्य को अधिक बढ़ावा नहीं मिल सका। उत्पादन और रोजगार की दृष्टि से छोटे किसानों और खेतिहर मजदूरों को लाभ न मिलने से अधिकांश ग्रामीण जनसंख्या में निष्क्रियता और नैराश्य की भावनाओं को बहुत बल मिला है।

4. कृषि की नयी कार्यनीति (New Agricultural Strategy)—नयी तकनीक का मूल तत्त्व है नये सुधरे बीजों का अन्य कृषिगत निविष्टियों के नये रूपों एवं नये संयोगों के साथ प्रयोग। इससे खेती प्रकृति में उतनी परिसीमित नहीं रही जितनी कि परम्परागत खेती रहती है। चूँकि कृषि के क्षेत्र में यह तकनीक एकाएक आयी, तेजी से जितना विकास-विस्तार हुआ और थोड़े-से समय में इसमें आश्चर्यजनक परिणाम निकले, इसलिए इसे 'हरित क्रान्ति' की संज्ञा दी जाती है।

इस कार्यक्रम को कृषि की नयी युक्ति या कार्य-नीति भी कहा जाता है जिसे 1966 की खरीफ फसल के साथ शुरू किया गया। 1960-61 में एक कार्यक्रम 'गहन कृषि जिला कार्यक्रम' (Intensive Agricultural District Programme) के नाम से देश के सात चुने हुए जिलों में अपनाया गया। यह 'एकमुष्ट कार्यक्रम' के नाम से भी जाना जाता है क्योंकि इसके अन्तर्गत

विभिन्न कृषिगत साधनों को एक साथ चुने हुए क्षेत्रों में प्रयोग किया जाता है। इसका उद्देश्य अनाज के उत्पादन में वृद्धि और तेज आर्थिक विकास के लिए आधार तैयार करना था। इसके अन्तर्गत किसानों को ऋण, बीज, खाद, औजार आदि उपलब्ध कराना एवं केन्द्रित प्रयासों द्वारा दूसरे क्षेत्रों के लिए गहन खेती का ढाँचा तैयार करना था।

1964-65 से इसी दृष्टिकोण के संशोधित रूप का देश के अन्य भागों में 'गहन कृषि क्षेत्रीय कार्यक्रम' (Intensive Agricultural Area Programme) के अन्तर्गत विस्तार किया गया। 1965-66 तथा 1966-67 के सूखा के कारण तथा अधिक उपज वाले बीजों की उपलब्धि के फलस्वरूप नयी कृषि नीति को अपनाया गया। इस नीति या युक्ति का मूल उद्देश्य ज्ञान और प्रौद्योगिकी के प्रयोग से प्रति हेक्टेयर उत्पादन में वृद्धि लाना है। इस कार्यक्रम या नीति के मुख्य अंग इस प्रकार हैं—ऊँची उपज वाले बीजों का प्रयोग, बहुफसली कार्यक्रम, सिंचाई की व्यवस्था व पानी का ठीक प्रवन्ध तथा सूखे क्षेत्रों का सुसम्बद्ध विकास। इस नीति का मूल तत्त्व अधिक उपज देने वाले बीजों का प्रयोग है।

नयी कृषि नीति के अन्तर्गत अनेक फसलों का उत्पादन बढ़ा है। सबसे अधिक वृद्धि गेहूँ के उत्पादन में हुई। इस बात को लेकर प्रायः यह कहा जाता है कि हरित क्रान्ति मुख्यतः 'गेहूँ की क्रान्ति' है।

उन्नत किस्म के बीज, अधिक खाद, श्रेष्ठकर तकनीक आदि के प्रयोग से उत्पादिता में भी भारी वृद्धि हुई है, यद्यपि इसमें घट-बढ़ होती रही है। पंजाब में जहाँ हरित क्रान्ति का अधिक प्रभाव पड़ा है, वहाँ प्रति हेक्टेयर उपज में और भी तेजी से वृद्धि हुई है। उदाहरण के लिए, 1975-76 और 1977-78 के बीच पंजाब में औसत प्रति हेक्टेयर उपज गेहूँ की 2,449 किलोग्राम और चावल की 2,887 किलोग्राम थी, जबकि सारे देश के लिए यह औसत उपज गेहूँ की 1,425 किलोग्राम और चावल की 1,215 किलोग्राम थी।

हरित क्रान्ति देश में भारी वाद-विवाद का विषय बनी हुई है। इस क्रान्ति का विस्तार बहुत सीमित रहा है। यह परिसीमितता तीन प्रकार की है। एक का सम्बन्ध फसलों से है, दूसरी का भूमि से और तीसरी का राज्यों या क्षेत्रों से है। फसलों की दृष्टि से यह क्रान्ति केवल गेहूँ की फसलों तक सीमित रही है। साथ ही इस क्रान्ति का विस्तार बहुत थोड़ी भूमि से ही अभी तक हुआ है। देश की लगभग 97 प्रतिशत भूमि, जहाँ सिंचाई की सुविधा नहीं है, वहाँ हरित क्रान्ति नहीं आयी है। इसी प्रकार देश के इने-गिने राज्यों या स्थानों में ही हरित क्रान्ति का प्रभाव पड़ा है। मुख्य रूप से यह क्रान्ति पंजाब, हरियाणा और उत्तर प्रदेश के कुछ क्षेत्रों में ही आयी है। शेष सारा देश इस क्रान्ति से लगभग अछूता रहा है।

सामाजिक-आर्थिक सर्वेक्षणों से पता चलता है कि इस क्रान्ति का लाभ केवल बड़े-बड़े सम्पन्न भूमिवानों को ही मिला। चूँकि इस क्रान्ति के पहले अथवा इसके साथ भूमि-सुधार कार्यक्रम पूरा नहीं किया गया, इसलिए कृषि विकास की इस नयी नीति के अन्तर्गत मिलने वाली सुविधाओं का सारा फायदा धनवानों ने ही उठाया। अपनी पहुँच और अपेक्षाकृत विशाल साधनों के बल पर बड़े-बड़े भूमिवानों ने ही ऊँची उपज वाले बीजों, रासायनिक उर्वरकों, पम्प-सेट व ट्रैक्टरों आदि की सुविधाओं को हथिया लिया। इस प्रकार उत्पादन और आय बढ़ाने की यह क्रान्ति मुख्य रूप से ऐसे लोगों के लाभ के लिए ही काम में आयी। श्री फ्रेन्केल के अध्ययन और उत्तर प्रदेश तथा पंजाब के फार्म-सर्वेक्षणों से यह सिद्ध हुआ है कि कृषि क्षेत्र की असमानताएँ न केवल भू-स्वामित्व के सम्बन्ध में असमानताओं के कारण बढ़ी हैं, बल्कि कृषिगत साधनों, ऋण और तकनीकी ज्ञान की प्राप्ति और प्रयोग करने में असमानताओं के फलस्वरूप भी बढ़ी हैं।

हरित क्रान्ति ने केवल बड़े जमींदारों और छोटे किसानों के बीच ही फासला नहीं बढ़ाया है बल्कि प्रादेशिक असमानताओं को भी बल दिया है। कारण, इसका फैलाव देश के चन्द भागों तक ही परिसीमित रहा।

भूमि सम्बन्धी नीति का सामाजिक-आर्थिक संरचना पर प्रभाव (Impact of the Agrarian Policy on the Socio-Economic Structure)

भूमि सम्बन्धी नीति सामाजिक संरचना को प्रत्येक युग में प्रभावित करती रही है। अंग्रेजी शासन काल में नयी भूमि व्यवस्था में भूमि पुण्य वस्तु हो गयी थी। इससे किसानों को यह अधिकार तो मिला कि वह अपनी जमीन को बेचें या रेहन कर सकें, लेकिन महाजन को भी यह अधिकार मिला कि वह किसान की जमीन हड़प ले। नये आर्थिक पर्यावरण में जिस दरिद्रता का जन्म हुआ उसके कारण अधिकाधिक जमीन महाजनों की होने लगी। फलस्वरूप भारतीय कृषक समाज का व्यापक स्वत्वापहरण हुआ और दूरस्थ जमींदारों के वर्ग का आविर्भाव हुआ। भारतीय किसानों की गरीबी और ऋणग्रस्तता के कारण किसान की जमीन वनिया, महाजन या जमींदार के हाथ में जाने लगी। काश्तकार मालिकों की सख्या घटी और जमीन धीरे-धीरे गिने-चुने लोगों के अधिकार में आती गयी। गरीब और मध्यम किसान का अल्पाश ही धनी हो सका, उनका अधिकांश बँटाईदार या खेतिहर मजदूर हो गया। किसानों के बीच वर्ग विशिष्टीकरण की प्रक्रिया लगातार अधिकाधिक तीव्र होती गयी। खेतिहर मालिकों और काश्तकारों की सख्या घटती गयी और गैर-काश्तकार जमींदारों की सख्या बढ़ती गयी। बंगाल, बिहार, उड़ीसा, मद्रास और देश के अन्य भागों में ब्रिटिश सरकार द्वारा दिये गये अस्थायी मालिकाना हक के चलते जमींदारों का जो वर्ग बना था, उसके अतिरिक्त अब दूरस्थ और गैर-काश्तकारी जमींदारों के एक नये वर्ग का जन्म हुआ। गैर-काश्तकार जमींदार, काश्तकार मालिक और बँटाईदार खेतिहर मजदूर—खेती से सम्बन्धित कुल इतने ही वर्ग नहीं थे। भूमिहीन सर्वहारा के नीचे खेतिहर-आवादी के दूसरे तबके भी थे जो अत्यन्त निर्धन, लगभग कृषि दासता की स्थिति में थे।

स्वाधीनता के बाद अपनायी गयी भूमि सुधार सम्बन्धी नीतियों ने भी भारतीय सामाजिक संरचना को किसी न किसी रूप से प्रभावित किया है। उदाहरणार्थ, 'हरित क्रान्ति' से कृषकों में परस्पर व अन्तर्क्षेत्रीय असमानताएँ उत्पन्न हुईं जिससे करोड़ों कृषक परिवारों में असन्तोष बढ़ा है। इस नीति में अधिक सम्पन्न क्षेत्रों पर ज्यादा ध्यान दिया गया, जबकि आवश्यकता थी पूर्वी उत्तर-प्रदेश, बिहार व राजस्थान आदि के अकालग्रस्त क्षेत्रों पर अधिक ध्यान देने की। 'नयी नीति' ने सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक तनावों को जन्म दिया है। देहातो में एक 'नया धनिक वर्ग' (A new rich class) उत्पन्न हो गया है जिसकी स्थिति खेतिहर मजदूर, छोटे कृषक व अन्य काश्तकारों से काफी अच्छी है। कृषि ससार दो उप-ससारों में विभक्त हो गया है—एक, परम्परागत पद्धति का पोषक है तो दूसरा नवीन पद्धति का। इससे नये वर्ग भेद पैदा हो रहे हैं।

संक्षेप में, स्वाधीनता के बाद अपनायी गयी कृषि नीतियों से भारतीय समाज निम्नलिखित वर्गों में विभक्त हो गया है

(i) **जमींदार वर्ग**—जमींदारी प्रथा को समाप्त करने के लिए अनेक कानून पारित किये गये किन्तु इन कानूनों का सही प्रकार से क्रियान्वयन नहीं हो सका। अतः देश के कई भागों में आज भी जमींदार वर्ग बना हुआ है। असम, हिमाचल प्रदेश और जम्मू-कश्मीर में भी अभी भी ऐसे कानूनों को लागू करना है जिनसे जमींदारों को समाप्त किया जा सके। बिहार में जमींदारी प्रथा ज्यों-की-त्यों बनी हुई है।

(ii) **सामन्ती और अर्द्ध-सामन्ती भूस्वामी वर्ग**—भूमि सुधार नीति का एक परिणाम यह हुआ कि कृषि क्षेत्र में सामन्ती और अर्द्ध-सामन्ती भू-स्वामी पैदा हो गये। ये वे लोग हैं जो स्वयं

खेती नहीं करते, बल्कि फसल बँटाई के आधार पर अथवा कहीं-कहीं मजदूरो द्वारा खेती करवाते हैं। कुछ ऐसे लोग भी जमीन के मालिक बन गये जो कृषि से सम्बन्धित न थे, जैसे कि महाजन, व्यापारी आदि। दूसरे शब्दों में, एक तो अन्यत्रवासी जमींदार पैदा हो गये और दूसरे गैर-कृषि लोगों के हाथ से भूमि चली गयी।

(iii) पूँजीवादी किसान—यह किसानों का वह वर्ग है जो बहुत बड़े-बड़े कृषि फार्मों पर मजदूरो के जरिये खेती करा रहे हैं। यह वर्ग सरकार द्वारा उपलब्ध सुविधाओं—कृषि उपकरण कीटनाशक श्रृण, बीज, रासायनिक खाद, नलकूपो, पम्प सैंटो, ट्रैक्टरों आदि का प्रयोग कर रहा है। कृषि आय का एक बहुत बड़ा अंश इस वर्ग के हिस्से में आता है और यह वर्ग अपने फार्मों पर काम करने वाले श्रमिकों का शोषण करता है।

(iv) लघु किसान—भारत प्रमुखतया लघु कृषकों का देश है। साधारणतया 5 एकड़ व इससे कम कार्यशील जोतों के कृषक लघु कृषक कहलाते हैं तथा 2.5 एकड़ व इससे कम जोतों वाले सीमान्त कृषक (Marginal farmers) कहलाते हैं। लघु किसानों की दो मुख्य श्रेणियाँ हैं—(i) वे जिनकी जोत छोटी तो है, पर जो किसी न किसी तरह अपनी जोत से गुजारा कर लेते हैं—और (ii) वे जिनके पास गुजारे लायक जमीन नहीं है और इसलिए उन्हें फालतू समय में दूसरों की भूमि पर 'मजदूर' के रूप में कार्य करना पड़ता है। लघु किसान पुराने कर्जों के रूप में बढ़ती हुई मजदूरियों के कारण अपनी भूमि बेचने के लिए बाध्य हो जाते हैं जिससे भूमिहीन श्रमिकों की संख्या लगातार बढ़ती जा रही है।

(v) खेतिहर मजदूर—हमारी कृषि नीति से खेतिहर मजदूरों का एक नया वर्ग भी उत्पन्न हो गया है। राष्ट्रीय श्रम आयोग ने खेतिहर मजदूरों को दो मोटी कोटियों में विभाजित किया—(i) भूमिहीन मजदूर, और (ii) बहुत छोटे किसान जिनकी आय का मुख्य साधन, कृषि-जोतों के बहुत छोटे होने के कारण, मजदूरी-रोजगार है। पहली कोटि के भूमिहीन श्रमिकों को इन दो मुख्य कोटियों में बाँटा गया है—(i) स्थायी श्रमिक जो कृषक परिवारों से बँधे हुए (Attached) होते हैं, इन्हें ठेके या बँधे श्रमिक भी कहते हैं, और (ii) अनियत तथा अस्थायी (Casual) श्रमिक। स्थायी ठेका खेतिहर मजदूर (Attached labourers) साधारणतः वार्षिक या मौसम के आधार पर कार्य करते हैं। इनका भू-स्वामी के साथ किसी-न-किसी प्रकार का ठेका होता है। इनकी मजदूरी, प्रथा व परम्परा के आधार पर निर्धारित होती है। साधारणतया; ये कहीं और मजदूरी करने के लिए स्वतन्त्र नहीं होते। इसके विपरीत, अनियत श्रमिक उस समय रखे जाते हैं। जब खेती के क्षेत्र में काम अधिक होता है। इनका रोजगार अस्थायी होता है और इन्हें बाजार-दर के अनुसार मजदूरी दी जाती है। ये किसी भूस्वामी से बँधे नहीं होते। व्यक्तिगत रूप से ये स्वतन्त्र होते हैं। ये कभी भी काम को छोड़ सकते हैं।

दूसरी कोटि में आने वाले छोटे कृषक-श्रमिकों को तीन उपकोटियों में बाँटा जा सकता है : (i) वे छोटे किसान जिनके पास बहुत थोड़ी भूमि होती है और इस कारण वे अपने अधिकांश समय में दूसरों की भूमि पर मजदूर के रूप में कार्य करते हैं, (ii) बँटाईदार (Sharecroppers) जो भूमि पर कार्य के बदले उत्पाद में भाग लेने के अलावा मजदूरी पर भी कार्य करते हैं। (iii) पट्टेदार जो ठेके पर भूमि लेकर खेती करते हैं और साथ ही मजदूरी पर भी कार्य करते हैं।

काफी लम्बी अवधि से देश में खेतिहर मजदूरों की संख्या बड़ी तेजी से बढ़ती रही है और अब यह संख्या बहुत अधिक हो गयी है। 1971 की जनगणना के अनुसार, मुख्य क्रिया के आधार पर, देश में खेतिहर मजदूरों की संख्या उस वर्ष 4.75 करोड़ थी, जो कि कुल श्रमिक संख्या का 26.3 प्रतिशत भाग था।

देश के अधिकांश खेतिहर मजदूर अपेक्षित एवं दलित जातियों के सदस्य हैं। इनका सामाजिक स्तर बहुत नीचा है। कहीं-कहीं तो इनकी स्थिति निरीह मूक पशुओं जैसी दिखायी पड़ती है। गरीबी और बेकारी के कारण प्रायः इन्हे दास की तरह जीवन बिताना पड़ता है। कई बार थोड़ा-सा कर्ज लेने के बदले इन्हे जीवन भर, कभी-कभी कई पीढ़ियों तक बेगार व निःकृष्ट काम करना पड़ता है।

वर्गीय हितों तथा जातीय राजनीति में अन्तःक्रिया (Interactions between Class Interests and Caste Politics)

जमींदार, पूँजीवादी किसान, सामन्ती और अर्द्ध-सामन्ती भूस्वामी वर्ग का सम्बन्ध समाज की उच्च समझी जाने वाली जातियों से रहा है। इस वर्ग के राजपूत, जाट, महाजन, ठाकुर आदि जातियाँ आती हैं। दूसरी तरफ खेतिहर मजदूरों का एक बहुत बड़ा हिस्सा अनुसूचित जातियों, जनजातियों और पिछड़े वर्गों से सम्बन्ध रखता है। इसलिए भारत में 'वर्गीय हित' और 'जातीय हित' आपस में घुल-मिल गये हैं। ऊँची समझी जाने वाली जातियाँ खेतिहर मजदूरों का शोषण कर रही हैं। उन्हें जमींदारों के खेतों पर आज भी मजदूरों के रूप में रहना पड़ता है और निर्धारित न्यूनतम मजदूरी भी नहीं मिल पाती है। जमींदार वर्ग चाहता है कि खेतिहर मजदूर उनके इशारे पर वोट दें। गाँवों में हरिजनों पर बराबर अत्याचार होते रहे हैं। परन्तु धीरे-धीरे शोषित वर्ग जागरूक होता जा रहा है जिसका परिणाम होगा 'वर्ग संघर्ष'। बिहार में 'वर्ग संघर्ष' की अनेक घटनाएँ हो चुकी हैं।

स्वाधीनता के बाद भारत में कृषक समाज से सम्बन्धित राजनीति
(POLITICS OF AGRARIAN SECTOR IN THE POST INDEPENDENCE INDIA)

भूमि सुधार से सम्बन्धित राजनीति (The Politics of Land Reforms)—स्वाधीनता के बाद भारत में कृषक समाज से सम्बन्धित 'राजनीति' का नेतृत्व जमींदारों और जागीरदारों के हाथों में आ गया। चूँकि सामान्य किसानों के पास 'राजनीति' करने के लिए न तो समुचित धन था और न संगठन। यहाँ तक कि गरीब किसानों के हित सवर्द्धन के लिए नीतियाँ भी बनायी गयीं तो जमींदारों ने स्थानीय स्तर पर नौकरशाही से साँठ-गाँठ करके उनका क्रियान्वयन रोक दिया। स्वाधीन भारत में किसानों से सम्बन्धित राजनीति का विवेचन और विश्लेषण निम्नलिखित बिन्दुओं के आधार पर किया जा सकता है :

(1) **भूमि सुधार के आलोचक**—सरकार द्वारा लागू किये गये भूमि सुधारों के सम्बन्ध में अनेक अध्ययनों से यह जाहिर होता है कि इन सुधारों ने ग्रामीण समाज की बुनियादी वर्ग संरचना को नहीं बदला है बल्कि पुराने जमींदारों की एक बड़ी संख्या को एक नयी तरह के समृद्ध भू-स्वामियों के वर्ग में रूपान्तरित मात्र कर दिया है। यद्यपि उससे कुछ धनी आसामियों को खेतिहर स्वामी बनने में मदद मिली है तथापि उन गरीब किसानों और आसामियों की, जो इतने गरीब हैं कि मुआवजा नहीं दे सकते और जमीन नहीं खरीद सकते, स्थिति भूमि के असुरक्षित कृषकों की हो गयी है। प्रतिस्पर्धात्मक बाजार अर्थव्यवस्था के सन्दर्भ में इस स्थिति का अर्थ है तथ्यतः खेतिहर मजदूर की स्थिति। जैसाकि प्रोफेसर थोर्नर ने मार रूप में टिप्पणी की है—“प्रकार रूप से शोषितों के लाभ के लिए पारित भूमि सुधार कानूनों ने भारत की ग्राम संरचना में कोई बुनियादी रदोबदल नहीं की है। अल्पतन्त्र के छोटे अल्पसंख्यक के पास इन कानूनों के वच निकलने के लिए बुद्धि तथा संसाधन हैं और हर हालत में इन कानूनों में बचाव के रास्ते इतने व्यापक हैं कि जोड़-तोड़ बैठाने के लिए काफी आधार मिल जाता है।”¹

¹ डेनियल थोर्नर · दि एग्रेरियन प्रास्टेक्ट इन इण्डिया, पृ. 79।

(2) भूमि सुधार के लिए निम्नित कानूनों में दोष—भारत में जमींदारी उन्मूलन तथा भूमि के सम्पत्ति सम्बन्धों को प्रभावित करने वाले अन्य कानूनों में निम्नलिखित दोष हैं। (क) खेतिहर अथवा कृषक की परिभाषा काफी अस्पष्ट है जो सुधार लागू करते समय अपनी व्याख्या में जोतने वालों के वजाय स्वामियों को कृषक रूप में सामने आने का मौका देती है। (ख) इनमें अनेक वचाव के रास्ते हैं जिनका फायदा भूस्वामी अपने सम्पत्ति अधिकारों को बनाये रखने में उठा सकते हैं। (ग) जिन विचौलियों अथवा जमींदारों के सम्पत्ति अधिकार खेतिहर अथवा आसामी को हस्तान्तरित किये जाने हैं उन्हें मुआवजा स्वयं खेतिहर अथवा आसामी को ही देना होता है। इस प्रकार केवल धनी खेतिहर और आसामी—उनका एक हिस्सा मात्र ही मुआवजा अदा कर सकते हैं और वे ही भूमि खरीद सकते हैं। भारी सख्या में गरीब खेतिहर और आसामी कानून द्वारा प्रदान किये गये अवसर का लाभ नहीं उठा सकते। (घ) इसने कृषि क्षेत्र में कानूनी कलह का माहौल पैदा कर दिया।

संक्षेप में, अपने पूंजीवादी दृष्टिकोण के कारण कांग्रेस सरकार वह एक उपाय अपनाने से वची है जो हालांकि लक्ष्य की पूर्ति के लिए केवल पहला कदम ही है अर्थात् जमीन के असली कृषकों को भूमि का हस्तान्तरण। जब तक यह कदम नहीं उठाया जायेगा तब तक कृषि क्षेत्रों में फलती-फूलती कृषि अथवा सामाजिक शान्ति सम्भव नहीं होगी। कृषक वर्ग की सर्वाधिक सशक्त आकांक्षा है जमीन की भूख और जब तक इस भूख को सन्तुष्ट नहीं किया जाता तब तक कृषक वर्ग चिरस्थायी रूप से असन्तुष्ट रहता है और भूमि के लिए तात्कालिक एवं संगठित सघर्ष छेड़ता है।

(3) सरकार द्वारा प्रदत्त सुविधाओं का लाभ बड़े किसानों ने उठाया—चूँकि सिंचाई, बीज, उर्वरक, सुधरे हुए कृषि उपकरण आदि कृषकों को मुफ्त नहीं दिये जाते बल्कि उनके लिए पैसे देने पड़ते हैं, अतः इन सुविधाओं का फायदा जैसा कि कम्युनिटी प्रोजेक्ट इवैल्यूएशन ने संकेत किया है 'प्रमुख रूप से बड़े किसान उठाते हैं।'

इसी प्रकार धन उधार देने की बुराइयों को रोकने के लिए सरकार द्वारा किये गये प्रयत्नों से सामान्य गरीब किसान को कोई लाभ नहीं हुआ। जैसाकि रूरल क्रेडिट सर्वे रिपोर्ट में बताया गया है कि 'अब साहूकारों की किस्म बदल गयी है। बड़े किसान या जमींदार सहकारी तथा अन्य संस्थाओं में अपनी प्रभावशाली स्थिति का इस्तेमाल करते हुए वही लुटेरे क्रियाकलाप चलाते हैं जो पहले साहूकार करते थे।'

(4) ग्राम संगठनों पर धनी किसानों का नियन्त्रण—सरकार ने कृषि स्थिति सुधारने के लिए विभिन्न संस्थाओं जैसे सहकारी समितियों आदि की स्थापना की किन्तु इन तरीकों ने कृषक समाज के धनी तबकों को ही आर्थिक और इसलिए सामाजिक और राजनीतिक दृष्टि को मजबूत किया है। कम्युनिटी प्रोजेक्ट इवैल्यूएशन रिपोर्ट में कहा गया है कि "जब कोई ग्राम संगठन—चाहे वे समितियाँ हो, विकास मण्डल हो, ग्राम पंचायत हो अथवा न्याय पंचायत की सदस्यता के—प्रतिमान पर विचार करता है तब उसे पता चलता है कि इनकी सदस्यता बड़े कृषकों में सीमित है और गाँव के इन संगठनों में छोटे किसान तथा कृषि मजदूरों की वस्तुतः कोई साझेदारी नहीं है।"¹

(5) तनावों और टकराव का उभरता प्रतिमान—कांग्रेस सरकार की कृषक नीति ने भारत के कृषक समाज को अनेक प्रकार से प्रभावित किया है। उसने सामन्ती तथा अर्द्ध-सामन्ती जैसे पुराने वर्गों को पंगु बना दिया है। उसने धनी किसानों के एक वर्ग को मजबूत और ठोस बनाया है। जहाँ तक गरीब और मझोले खेतिहरों, भूमि मजदूरों तथा ग्रामीण आबादी के अन्य

निचले स्तरों की बात है, अन्य कार्यक्रमों के साथ मिलकर कृषि नीति के परिणामस्वरूप उनकी भौतिक दशाओं में कोई सुधार नहीं हुआ है। जैसा कि एक अध्ययन में कहा गया है—‘केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा किये जाने वाले उपायों के परिणामस्वरूप ग्रामीण क्षेत्रों में हितों का एक तेज संघर्ष और फलतः सामाजिक दरार विकसित हो रही है। एक ओर समृद्ध किसान, भूस्वामी, ग्रामीण साहूकार और व्यापारी तथा ग्रामीण जनता के अन्य समृद्धतर तबके हैं। दूसरी ओर मजदूर और छोटे कृषक, भूमि मजदूर तथा तबाह गैर-खेतिहर, खेतिहर आवादी का विशाल हिस्सा’ जैसा कि पहले देखा जा चुका है, सामाजिक जातियों और आर्थिक वर्गों के बीच घनिष्ठ सह-सम्बन्ध है। इसके परिणामस्वरूप, वर्गों के संघर्ष जातियों के संघर्षों का भी रूप लेते हैं। इस प्रकार ग्रामीण क्षेत्र नये जाति तनावों से उबल रहे हैं, जो कभी चुनावों में, कभी आर्थिक संघर्षों में और कभी स्थानीय मंगठनों के संघर्षों में दिखायी पड़ते हैं।’¹

भूमि सुधार से सम्बन्धित राजनीति के परिणाम

भूमि सुधार से सम्बन्धित राजनीति के परिणामस्वरूप—(i) सुधारों का फायदा प्रमुख रूप से धनी किसानों ने उठाया है, (ii) ग्राम सम्बन्धी परिवर्तन लाने के लिए बनाये सगठनों पर ग्रामीण जनता के ऊपरी वर्गों का प्रभुत्व है, (iii) ग्रामीण समाज के सरक्षक विविध वर्गों के बीच निरन्तर तनाव, द्वेष तथा टक्कर की स्थिति उत्पन्न हुई है।

स्वाधीन भारत में किसान आन्दोलन

(PEASANT MOVEMENTS IN INDEPENDENCE INDIA)

1. तेलंगाना आन्दोलन (1946-48)—स्वाधीन भारत में हैदराबाद राज्य में तेलंगाना के कृषकों का आन्दोलन एक ऐतिहासिक घटना है। यह आन्दोलन कम्युनिस्ट पार्टी के नेतृत्व में प्रारम्भ किया गया था और निजाम ने आन्दोलन को कुचलने का भरसक प्रयत्न किया था। आन्दोलनकारियों का दावा था कि लगभग 2,500 ग्रामों में जमींदारों और जागीरदारों को समाप्त करके ‘कम्यून’ प्रणाली शुरू कर दी गयी। आन्दोलन के प्रणेता गरीब और खेतिहर किसान थे और जमींदारों से भूमि छीनकर उसका पुनर्वितरण किया गया एवं कृषकों के ऋण भी समाप्त कर दिये गये। सितम्बर 1948 में भारतीय सेना ने हैदराबाद राज्य पर नियन्त्रण स्थापित किया और साम्यवादियों के खिलाफ तेलंगाना में कार्यवाही की। आन्दोलनकारी नेताओं को जेलों में ठूस दिया गया एवं साम्यवादी पार्टी को राज्य में गैर-कानूनी घोषित कर दिया गया। सन् 1951 में पार्टी ने आन्दोलन समाप्ति की घोषणा कर दी। तेलंगाना के किसानों के संघर्ष को समर्थन देने के लिए कम्युनिस्टों ने नेहरू की दक्षिणपन्थी नीतियों की खूब धज्जियाँ उड़ायी और शहरी लोगों ने मजदूरों से सब प्रकार के असन्तोष, उकसाने व उसका फायदा उठाने की जी-जान से कोशिश की।

2. तंजौर में किसान आन्दोलन—इस कालावधि में साम्यवादी दल द्वारा प्रेरित किसान आन्दोलन तंजौर में शुरू हुआ। तंजौर के इलाके को, जिसे तमिलनाडु का चावल उत्पादन केन्द्र माना जाता है, जमीन पर ब्राह्मण जागीरदारों का आधिपत्य है। इस जमीन पर, खेतिहर मजदूर, जो कि अधिकांश अनुसूचित जातियों के हैं, काम करते हैं। सन् 1950 के दशक में होने वाले कृषक आन्दोलन ने उनके असन्तोष को प्रकट किया था किन्तु सन् 1960 में किसान आन्दोलन ने नया रूप धारण कर लिया। आन्दोलन के दबाव, हटताल एवं साम्यवादी मार्ग निर्देशन में जमींदारों को झुकना पड़ा और खेतिहर मजदूरों की न केवल मजदूरी बढानी पड़ी अपितु भूमि के वितरण

¹ Transaction of the Third Congress of World Sociological Congress, Vol 1, p 276.

मे पायी जाने वाली विपमता की ओर ध्यान खींचा गया। आन्दोलन के वाद तनाव इतने बढ़े कि जमींदारों और खेतिहर मजदूरों के मध्य एक दीवार सी खड़ी हो गयी।¹

3. नक्सलवादी आन्दोलन—सन् 1967 में पश्चिम बंगाल के दार्जिलिंग जिले में खेतों में जमींदारों के यहाँ काम करने वाले कृषकों ने उन खेतों पर जबरदस्ती कब्जा करना प्रारम्भ कर दिया जिसे वे जोतते थे। जब एक बहुत बड़ी संख्या में खेतिहर किसानों ने जमींदारों के खेतों पर कब्जा कर लिया तो पेरिग रेडियो ने इसे 'लाल जिला' (Red District) कहकर पुकारा और घोषणा की कि नक्सलवाद से भारत में 'क्रान्ति' प्रारम्भ होगी। भारत की सरकार ने इसे चीनी घुसपैठ समझकर आन्दोलन को कुचलने का प्रयत्न किया।

इसी प्रकार श्रीकाकुलम में किसानों ने उग्र क्रान्तिकारी आन्दोलन प्रारम्भ किया। केरल में मार्क्सवादियों ने गरीब किसानों को संगठित करके किसान सभाओं के माध्यम से उनके असन्तोष को व्यक्त किया। पश्चिम बंगाल में किसान आन्दोलन के प्रणेताओं ने यूनाइटेड फ्रण्ट सरकार की मौन स्वीकृति से लगभग 1,50,000 एकड़ भूमि जमींदारों से जबरदस्ती छीनकर के राज्य भर में हिंसा, मारकाट, हत्या और अराजकता की स्थिति उत्पन्न कर दी।

4. किसान आन्दोलन—23 दिसम्बर, 1978 को चौधरी चरणसिंह का जन्म दिवस मनाने के लिए नयी दिल्ली के वोट क्लब के विस्तृत मैदान में 'किसान सम्मेलन' आयोजित किया गया। इस सम्मेलन में उत्तरी भारत के राज्यों से अधिक किसान एकत्रित हुए। इन्हें श्री चरणसिंह की लोकप्रियता का प्रभावशाली प्रदर्शन माना गया। सम्मेलन में किसानों की माँगों से सम्बन्धित एक 'चार्टर' भी प्रस्तुत किया गया था जिनमें खेती में लगने वाले व्यय और उसमें होने वाली आय के बीच असन्तुलन को समाप्त करने, कृषि उत्पादनों के निर्यात पर सभी प्रकार के प्रतिबन्ध हटाने, विभिन्न प्रकार के आर्थिक संगठनों और समितियों में किसानों को अनिवार्य रूप से प्रतिनिधित्व देने, खेती में इस्तेमाल होने वाले विजली, पानी, खाद, कीटनाशक दवाइयाँ और बीजों का मूल्य कम करने, किसान बैंक स्थापित करने आदि पर जोर दिया गया।

किसान सम्मेलन की वास्तविक राजनीति यह थी कि जनता पार्टी में होने वाले घटकवादी सत्ता संघर्ष में इसे प्रभावी अस्त्र के रूप में प्रयुक्त करके चरणसिंह-राजनारायण एण्ड कम्पनी के प्रभाव में वृद्धि की जाये, जिससे वे प्रधानमन्त्री मोरारजी देसाई की निर्णय प्रक्रिया को अपने पक्ष में मोड़ सकें।

5. शरद जोशी का आन्दोलन—किसान जागृति से महाराष्ट्र में शरद जोशी जैसे एक आन्दोलनकारी नेता का उदय हुआ जिसने गन्ने को 30 रुपये कुन्तल और प्याज को 100 रुपये कुन्तल का दाम दिलवाने के लिए नासिक जिले में 'रास्ता रोको' अभियान आरम्भ किया। आन्दोलन के नेता शरद जोशी हैं जिन्हें आई. ए. एस. होने के नाते प्रशासन का विशेष अनुभव है। वे संयुक्त राष्ट्र संधि में भी काम कर चुके हैं। उनका कहना है कि सरकार, मिल मालिक तथा सरकारी और गैर-सरकारी व्यापारिक संस्थाएँ बाजार पर अपने नियन्त्रण के कारण एक ऐसा मूल्य बनाये रखती हैं जो किसानों के लिए लाभकर नहीं। इस मूल्य पर न किसान अपने जीवन-स्तर में कोई सुधार कर सकते हैं, न ही खेती की दशा में। बाजार की शक्तियों को प्रभावित करने में इस आन्दोलन ने किसानों में शहरो के खिलाफ एक चेतना पैदा की है। यह चेतना सबसे

¹ "In Thanjavur writes Francine Frankel, "The increasing polarization between the landless and the large landowners is all the more bitter and explosive because the new cleavage now being drawn on the basis of class largely coincides with the traditional division rooted in caste."

स्पष्ट रूप में कुछ वर्ष पहले तमिलनाडु के किसान आन्दोलन में प्रकट हुई थी जब उन्होंने अपने आन्दोलन के दौरान सबसे कारगर ढंग से रास्ता रोकने का अभियान चलाया था।

जो स्थिति तमिलनाडु में नारायण स्वामी नायडु की है, प्रायः वही स्थिति महाराष्ट्र में शरद जोशी की है। नायडू ने तमिलनाडु के किसानों को अपनी ओर आकर्षित किया और उनके कृषक संगठन के अन्तर्गत चलाया जा रहा आन्दोलन एम. जी. रामचन्द्रन की सरकार के लिए भारी सिरदर्द बन गया। किसानों और सरकार के बीच टकराव की स्थिति बन गयी। खासकर बड़े किसान जिनका ग्रामीण क्षेत्रों में विशेष प्रभाव रहता है, सरकारी आदेशों का उल्लंघन करने लगे। विभिन्न करो की करोड़ों रुपये की वकाया रकम वे सरकार को अदा करने से इन्कार करते रहे। शरद जोशी के शेतकारी संगठन ने किसानों को निर्देश दिये कि जब तक गन्ने की कीमत 300 रुपये प्रति टन निर्धारित न की जाये तब तक चीनी मिलों को गन्ना मत दो—भले ही गन्ना खेतों में सूख जाये।

दिसम्बर 1987 में नागपुर में शेतकारी संगठन की ओर से किसानों की एक विशाल रैली का आयोजन किया गया जिसमें कृषि उत्पादनों के लिए प्रोत्साहन मूल्य देने की किसानों की माँग का समर्थन किया गया। शेतकारी संगठन के नेता शरद जोशी ने राज्य में कपास का खरीद मूल्य 760 रु. प्रति क्विण्टल देने की माँग को लेकर रेलरोको व रास्ता रोको आन्दोलन शुरू करने की घोषणा की।¹

6. किसान दिंडी—सन् 1980 के पूर्वार्द्ध में किसान आन्दोलनों ने सत्याग्रह के अव तक बचे हुए औजार लम्बी कूच का सहारा लिया। राष्ट्रीय आन्दोलन में नमक सत्याग्रह के समय दाँडी मार्च के जरिये गाँधीजी ने इस पर ध्यान केन्द्रित किया था। महाराष्ट्र के विदर्भ में किसानों की दिंडी से शुरू हुआ यह सिलसिला पूरे देश में फैलने लगा। 16 जनवरी को कर्नाटक में नार-कुण्ड से किसानों की दिंडी शुरू होकर 5 फरवरी को बंगलौर विधानसभा पर पहुँची। रैयत कार्मिक सघर्ष समिति द्वारा आयोजित इस दिंडी का नेतृत्व देवराज अर्स ने किया। महाराष्ट्र में दिंडी का नेतृत्व शरद पवार ने किया और 29 दिसम्बर, 80 को नागपुर पहुँचकर विधानसभा को अपना माँगपत्र देने का कार्यक्रम बना डाला। मुख्यमंत्री अतुले ने इस चाल को निरस्त करने के लिए 26 दिसम्बर को ही विधानसभा का अधिवेशन स्थगित करवा दिया।

7. किसान रैली—नई दिल्ली में वोट क्राव पर 16 फरवरी, 1981 को सम्पन्न हुई किसान रैली सम्भवतः ससार की विशालतम रैली थी। अनुमान है कि इसमें कश्मीर से लेकर कन्याकुमारी तक देशभर में लगभग 25 लाख लोगों ने भाग लिया। यो आयोजकों ने 50 लाख तक का दावा किया है जबकि विपक्ष का अनुमान 10 लाख तक का ही है। इसमें सन्देह नहीं कि यह रैली चीन की उस रैली से भी बड़ी थी, जिसमें 25 लाख व्यक्ति शामिल हुए। अचानक इस समय किसान जमघट की श्रीमती गाँधी और उनके दल को क्या जहरत पड़ गयी थी? इ. कांग्रेस के महासचिव के अनुसार 'हम यह दिखाना चाहते हैं कि देश के 95 प्रतिशत किसान श्रीमती गाँधी के साथ हैं सिर्फ 5 प्रतिशत 'कुलक' अन्य विपक्षी दलों के साथ हैं।' वास्तव में, विपक्ष द्वारा चलाया गया नासिक से किसान आन्दोलन अनेक राज्यों—तमिलनाडु, कर्नाटक, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश, पंजाब, गुजरात, हरियाणा में तेजी से फैल गया था और यह खतरा पैदा हो गया था कि ग्रामीण भारत की 80 प्रतिशत जनसंख्या कहीं कांग्रेस (इ) के प्रभाव से टूटकर पूरी तरह विपक्ष के हाथ में न चली जाय। इसलिए शायद श्रीमती गाँधी के लिए आवश्यक हो गया कि वह एक बार फिर 'वोटों के जखीरे' इस ग्रामीण भारत के सामने यह सिद्ध करे कि किसानों के हितों

¹ चित्तमान, 22-28 फरवरी, 1981, पृ 51।

की रक्षा कांग्रेस (इ) द्वारा ही की जा सकती है। रैनी में यह भी सिद्ध करने की कोशिश की गयी है कि किसानों के नेता नचौधरी चरणसिंह हैं न और कोई वल्कि श्रीमती गांधी ही हैं और उनका ही ग्रामीण भारत पर वर्चस्व है।¹

8. छः प्रतिपक्षी दलों द्वारा आयोजित किसान रैली—सत्तारूढ दल की प्रतिद्विधास्वरूप छः प्रतिपक्षी दलों भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी, मार्क्सवादी पार्टी, अर्स कांग्रेस, शिरोमणि अकाली दल, फारवर्ड ब्लाक, क्रान्तिकारी समाजवादी पार्टी और लोकतान्त्रिक लोकदल ने 26 मार्च, 1981 को किसानों का एक विशाल शक्ति प्रदर्शन दिल्ली में किया। इन दलों की मान्यता थी कि चरणसिंह ने केन्द्रीय वित्त मन्त्री बनने के बाद जो सूत्र छोड़ दिया था, कृषक जागृति के उसी छोर को पकड़कर इंदिरा कांग्रेस की जड़ों को खोदा जा सकता है।

9. महेन्द्र सिंह टिकैत के नेतृत्व में किसान आन्दोलन—पश्चिमी उत्तर प्रदेश के किसान नेता महेन्द्रसिंह टिकैत ने असहयोग आन्दोलन छोड़कर किसानों का आह्वान किया कि वे विजली के विलों और बैंक कर्जों की अदायगी न करें। उन्होंने राजधानी दिल्ली की घेराबन्दी करने की धमकी देते हुए कहा, “हम उस शहर को दूध और सज्जियों के लिए तरसा सकते हैं।” 25 अक्टूबर 1988 से 31 अक्टूबर 1988 तक टिकैत के नेतृत्व में डेढ़-दो लाख किसान सड़क और सरकार की चौखट पर पंचायत करने इण्डिया गेट से आगे बोट क्लब पर पहुँच गये। उनकी माँग थी कि किसानों को उनके उत्पादन का उचित दाम दिया जाये। बाद में 14 जुलाई 1989 को दिल्ली में देश भर के किसान संगठनों ने किसानों की अखिल भारतीय संस्था ‘भारतीय किसान संघ’ में शामिल होने का निर्णय किया जिसके अध्यक्ष उत्तर प्रदेश के किसान नेता महेन्द्र सिंह टिकैत हैं, लेकिन 1989 में ही ‘भारतीय किसान संघ’ में टूट की स्थिति पैदा हो गई।

भारतीय राजनीति में किसान लॉबी : हित समूह की भूमिका

(KISAN LOBBY IN INDIAN POLITICS : THE ROLE OF INTEREST ARTICULATION)

एक व्यावसायिक समूह के रूप में किसानों को संगठित करने के काम में काफी कठिनाई रही है। 1920-30 के दौरान गाँधीजी और उनके कुछ अनुयायियों ने सत्याग्रह के ढंग पर किसानों के स्थानीय विरोध आन्दोलनों का नेतृत्व अवश्य किया था। भूमि का लगान बढ़ाये जाने के खिलाफ पटेल ने जो बारडोली आन्दोलन चलाया था, वह ऐसे आन्दोलनों में सबसे अधिक संगठित तथा सर्वोत्कृष्ट आन्दोलन था। कुछ हद तक इन आन्दोलनों के उदय के साथ कुछ इलाकों में किसानों की प्राथमिक संस्थाएँ बनी और कांग्रेस के कार्यकर्ताओं ने उनको मदद दी। 1930-40 के बीच कांग्रेस में आमूल परिवर्तनवाद की लहर पैदा होने के बाद किसानों को राष्ट्रीय आन्दोलन के एक अंग के रूप में संगठित करने के प्रयत्न बढ़ गये और 1936 में ऑल इण्डिया किसान सभा की स्थापना हुई। लेकिन अनेक कारणों से—शायद मूलतः इस कारण से कि देहातों में कांग्रेस मुख्यतः उन लोगों में ही शक्तिशाली थी, जो धनी थे और जो भविष्य में चिन्ता का कारण बनने वाले ऐसे संगठनों के प्रति उत्साह नहीं रखते थे—ऑल इण्डिया किसान सभा के नेता अपने कांग्रेसी सहचारियों से पूर्णतः सन्तुष्ट नहीं थे और कुछ ही वर्षों में यह संगठन बड़े पैमाने पर सी. पी. आई. के सदस्यों तथा उनके प्रति सहानुभूति रखने वालों के प्रभुत्व में आ गया। 1942 में किसान सभा के बहुत से गैर-कम्युनिस्ट नेताओं को इस संगठन के वापस बुलाने के परिणामस्वरूप इस पर सी. पी. आई. के लोगों का प्रभुत्व और भी मजबूत हो गया। ऑल इण्डिया किसान सभा राज्यों में बनी, इसकी शाखाओं को मिलाकर एक ढीले-ढाले फेडरेशन के

रूप में चलती रही और हर राज्य की शाखा की सदस्य संख्या और उमकी गतिविधि मी. पी. आई. के प्रादेशिक नेताओं द्वारा इसे दी जाने वाली सहायता के अनुसार घटती-बढ़ती रहती थी।

जब किसान सभा साम्यवादी दल की भुजा के रूप में कार्य करने लगी तो अन्य दलों ने भी अपने-अपने किसान संगठन बना लिये। जैसे समाजवादी दल ने हिन्दू किसान पचायत सभा और अन्य वामपन्थी दलों ने संयुक्त किसान सभा। यह एक तथ्य है कि भारत में सरकारी नीतियों को प्रभावित करने में किसान संघों की नगण्य भूमिका रही है चूंकि भारतीय किसान, जाति, आर्थिक हैसियत आदि अनेक बातों के आधार पर समूहों में बँटा हुआ है। फिर भी यह एक वास्तविकता है कि आज तक किसान लाँबी के प्रभाव के कारण ही सरकार कृषि पर आय कर नहीं लगा पायी। पंजाब, उत्तर प्रदेश तथा हरियाणा सरकार की नीतियों पर किसान लाँबी का प्रभाव निरन्तर बढ़ता जा रहा है। मार्च 1977 के चुनाव के बाद केन्द्र में जनता पार्टी सरकार की स्थापना से किसान लाँबी का प्रभाव बढ़ने लगा। 'किसान सम्मेलन' के माध्यम से चौ. चरण सिंह ने किसानों को 'ट्रेड यूनियन' की भाँति संगठित करने का प्रयत्न किया। चरणसिंह की पीठ पर किसान की छाया होने के कारण एक बार तो मोरारजी देसाई को उनसे समझौता भी करना पड़ा और उन्हें 'उपप्रधानमंत्री' का पद देना पड़ा। श्रीमती इन्दिरा गाँधी को भी किसानों की बढ़ती हुई शक्ति को पहचान करके ही दिल्ली में विशाग किसान रैली आयोजित करके उन्हें अपने समर्थक बनाये रखने की कोशिश करनी पड़ी।

राजनीति में जिस नये तत्त्व को जातिवाद की संज्ञा दी जा रही है उसका सम्बन्ध जाति से नहीं वर्ग से है, उसके उद्भव के कारण सामाजिक नहीं आर्थिक है। गहराई में देखने पर 1970 के दशक में मध्य जातियों का उत्कर्ष एक वर्ग का उत्कर्ष दिखलायी देगा, यह वर्ग है सम्पन्न बड़े किसानों और जमींदारों का। इसीलिए इस जाति समूह से अहीर-जाट-गुजर के साथ राजपूत भी जुड़े हुए हैं [A. J. G. R.]। इनको जोड़ने वाला सूत्र समस्वार्थ हैं, जाति या सम-सामाजिक श्रेणी नहीं। आरम्भ में तीन चुनावों तक इस वर्ग की आर्थिक स्थिति ऐसी नहीं थी कि यह स्वतन्त्र रूप से राजनीति के मैदान में उतरता। अपने हितों की रक्षा के लिए इसने अपना समर्थन कांग्रेस को दिया। छठे दशक में इसके प्रभाव के चिह्न रैयतवाड़ी क्षेत्र में स्पष्ट हो गये थे। प्रादेशिक मन्त्रिमण्डलों में इस वर्ग को प्रतिनिधित्व दिया जाने लगा। प्रदेश में प्रचल होने के बाद केन्द्र तक पहुँचना इसकी राजनैतिक यात्रा की तर्कसंगत परिणति है।

भारतीय किसानों को यदि ढंग से संगठित किया जाये तो भारतीय राजनीति में वे एक अत्यन्त महत्वपूर्ण भूमिका अदा कर सकते हैं। महाराष्ट्र के शरद जोशी का इरादा था कि महाराष्ट्र और पंजाब में लड़ाई जीतकर वे उत्तरी भारत के दूसरे इलाकों की तरफ बढ़ेंगे। इधर महेन्द्रसिंह टिकैत ने मेरठ और दिल्ली में किसानों की माँगों को लेकर जमघट जलूर इकट्ठा किया पर अभी किसान आन्दोलन के व्यापक रूप में फैलने के कोई आसार नहीं नजर आते। उत्तर भारत में ज्यादा लम्बे समय तक आन्दोलन नहीं चल सके हैं। इसमें कोई सदेह नहीं कि किसान यदि स्वतन्त्र शक्ति के रूप में खड़े हो जायें तो वे राजनीतिक प्रक्रियाओं को व्यापक रूप से प्रभावित कर सकते हैं। प्रथम, लोकसभा में 21.1 किसान थे और 7वीं लोकसभा में 40%। 8वीं लोकसभा में किसान 38.4% थे। परन्तु ये लोग छोटे किसानों और खेतिहर मजदूरों का प्रतिनिधित्व नहीं करते। वे तो जमींदारों और धनी किसानों (Rich Peasantry) के वर्ग से सम्बन्ध रखते हैं। गरीब छोटे किसानों को यह भी पता नहीं कि उनके नाम पर कोई आन्दोलन चल रहा है या प्रदर्शन किया जा रहा है। तथाकथित किसान नेता जिनमें कई चोटी के नेता भी शामिल हैं बिना किसी आन्दोलनों के किसानों के नेता बन गये।

निष्कर्ष : किसान शक्ति का अभ्युदय

वास्तव में 80 के दशक में किसानों और संगठित किसान आन्दोलन का महत्त्व आर्थिक नीति के सन्दर्भ में तो बढ़ा ही था। अब एक-दो वर्षों में उसका राजनीतिक महत्त्व भी बढ़ने लगा है। यूनं तो इस तथ्य को महाराष्ट्र में विधानसभा के आम चुनाव में शरद जोशी के शेतकारी संगठन ने विपक्ष का समर्थन करके साबित किया था, किन्तु उसने चुनाव दंगल में सीधे घुसना उचित न समझा था। उन्नीसवें समय, शेतकारी संगठन के सहयोगी संगठन कर्नाटक राज्य रैय्यत सघ ने भी जनता पार्टी का समर्थन किया था। उसके बाद जब बी. पी. सिंह ने इन्दिरा कांग्रेस से विद्रोह किया तो वे उत्तर प्रदेश की किसान यूनियन के आमन्त्रण पर गोरखपुर में और शेतकारी संगठन के बुलावे पर सडाना में किसानों की सभाओं में भाषण देने के लिए गये थे। इससे किसान आन्दोलन राजनीति से गहरे तौर पर जुड़ने लगा है।

किसानों में यह नई चेतना कि वे अपने-अपने स्वतन्त्र और निर्दलीय संगठन बनाकर राजनीतिक घटनाक्रम को प्रभावित करें, उनकी निराशा और असन्तोष को अभिव्यक्त करती है। अर्थशास्त्री बताते हैं कि खेती की उपज के दामों और औद्योगिक पैदावार के दामों में जो असंतुलन 1970 के दशक में तीव्र हुआ, वह उससे पहले बहुत साधारण था। किन्तु 1980 के दशक में तो वह और ज्यादा विकार युक्त बना है। दिल्ली विश्वविद्यालय के प्राध्यापक दलीप स्वामी और कलकत्ता के गुमाटी ने अपने अध्ययन में 1971-80 के दौरान किसानों की दाम-सम्बन्धी लूट 40 हजार करोड़ रुपये आंकी थी। किन्तु 1985 के आरम्भ में सत्तारूढ़ सरकार ने भारत को 21वीं शताब्दी में ले जाने का यह रास्ता अपनाया कि सघन पूंजी लागत वाले अत्याधुनिक उद्योग लगाये जायें तो खेती की उपज के दामों का असन्तुलन और ज्यादा तीखा होता जा रहा है। किसानों का नेतृत्व यह महसूस करता है कि देश ने एक बार इस रास्ते को पकड़ लिया तो न केवल छोटे उद्योगों, खेती और अन्य व्यवसायों की दुर्दशा होगी और बेकारी बढ़ेगी, बल्कि बाद में इस रास्ते से देश को हटाना लगभग असम्भव हो जायेगा। गांधीवादी और समाजवादी विचारक ही नहीं, सच्चे लोकतन्त्रवादी और मानवतावादी भी इस सम्भावी स्थिति को भयावह मानते हैं और चाहते हैं कि पूरी ताकत लगाकर उसे रोका जाये। परन्तु जब तक सत्ताधारी न बदले जायें, व्यवस्था बदलने की हालत पैदा नहीं हो सकती और किसान नेता ऐसी भूमिका अपनाना चाहते हैं कि सत्ता को बदलकर व्यवस्था को बदलें।

संक्षेप में, राजनीतिक दलों के नेताओं ने किसान आन्दोलनों को अपने पक्ष में इस्तेमाल करना प्रारम्भ कर दिया है और किसानों को भी अपनी 'शक्ति' (वोट शक्ति) की पहचान होने लगी है।

भारत में पुलिस प्रशासन : कानून और व्यवस्था के संदर्भ में

[POLICE ADMINISTRATION IN INDIA : THE CONTEXT OF LAW AND ORDER PROBLEMS]

(ऑक्सफोर्ड शब्दकोष के अनुसार 'पुलिस' शब्द से अभिप्राय है—“कानून और व्यवस्था को बनाने रखने एवं नियन्त्रित करने वाला संगठन—राज्य की अन्तरंग सरकार।”¹ इस दृष्टि से 'पुलिसमैन' वह व्यक्ति है जिसे कानून एवं व्यवस्था बनाये रखने के लिए सरकारी कोष से वेतन दिया जाता है। लेकिन भाषा में 'पुलिस' का मतलब है 'पुलिटिया' (Politia) जिसका अर्थ होता है 'पोलिस' या 'राज्य' (Polis or State)। वस्तुतः पुलिस से अभिप्राय है 'प्रशासन की व्यवस्था' अथवा 'प्रशासन का नियन्त्रण' (A System of Administration or Regulation)। आधुनिक समय में पुलिस संगठित नागरिक अधिकारियों का वह समूह है जिनका प्रमुख कार्य सुव्यवस्था स्थापित करना, अपराधों की गेकथाम करना तथा कानूनों को लागू करना है।²)

अधिकांश देशों और समाजों में प्रारम्भ से ही किसी न किसी भाँति चौकसी (Watch and ward organisation) करने वाला संगठन अवश्य रहा होगा। प्रारम्भिक समाजों में यह संगठन अत्यन्त सरल और सामान्य दृष्टि वाला होगा, किन्तु सभ्यता के विस्तार के साथ-साथ जैसे-जैसे जनसंख्या बढ़ती गयी, आवागमन और संचार साधनों का विकास हुआ वैसे-वैसे यह संगठन भयंकर जटिल और तकनीकी बनता गया। फिर भी, प्रशासनिक संगठन में राज्य की एक स्वतन्त्र इकाई के रूप में पुलिस एक आधुनिक संरचना है।

भारत के पुलिस प्रशासन में केन्द्रीय सरकार की भूमिका
(THE POLICE ADMINISTRATION IN INDIA . ROLE OF CENTRAL GOVERNMENT)

ब्रिटिश और अमरीकी पुलिस व्यवस्थाओं से भिन्न भारतीय पुलिस व्यवस्था एकात्मक और संघात्मक जैसे वर्गीकरणों में नहीं बाँधी जा सकती।³ भारतीय संविधान के सातवें अनुभाग में

¹ The term 'police' according to Oxford dictionary, means "a system of regulation for the preservation of order and enforcement of law."—The internal government of a state.

² It (Police) is generally used to indicate an organized body of civil officers in a place, whose particular duties are the preservation of good order, the prevention and detection of crime and the enforcement of laws. —Report of the Royal Commission on Police Powers and Procedure, 1929 (3297). Par 15.

³ Ranith Charles, A Short History of British Police (London, 1963) Smith, Bruce, Police system in the Limited states (New York)

‘पुलिस’ विषय की प्रविष्टि ‘पब्लिक आर्डर’, ‘जेल’ तथा न्याय प्रशासन एवं सुधार गृहो आदि के साथ ही राज्य सूची के अन्तर्गत आती है। पुलिस प्रशासन से सम्बद्ध इन सारे विषयों को राज्य सूची में रखना यह संकेत देता है कि देश के पुलिस प्रशासन से भारत की केन्द्रीय सरकार का कोई प्रत्यक्ष सम्बन्ध नहीं है, किन्तु यदि तीनों सूचियों की प्रविष्टियों को गम्भीरता से देखा जाये तो केन्द्र के अधिकार क्षेत्र में ऐसे कितने ही गम्भीर, आवश्यक एवं नाजुक विषय हैं जिन पर केन्द्रीय सरकार का प्रभाव या अधिकार राज्यों के पुलिस प्रशासन को नाना प्रकार से प्रभावित करता रहता है। उदाहरण के लिए, केन्द्रीय सूची के कुछ विषय हैं—आग्नेय एवं विस्फोटक पदार्थों का प्रशासन, अन्तर्राष्ट्रीय पुलिस, वेतार व्यवस्था, केन्द्रीय सतर्कता, अखिल भारतीय पुलिस सेवा से सम्बद्ध विषय तथा राजकीय पुलिस क्रियाकलापों की अन्य राज्यों में वैधता इत्यादि।¹

इसी प्रकार राज्यों के पुलिस प्रशासन को समर्थन देने के लिए केन्द्रीय सरकार ने अपने संरक्षण में अनेकानेक केन्द्रीय पुलिस इकाइयों का सृजन किया है। इनमें से कुछ हैं—बी. एस. एफ., सी. बी. आई., सी. आई. बी., सी. आर. पी., आसाम राइफल्स, एस. बी. बी., नेशनल पुलिस अकादमी तथा फॉरेन्सिक परीक्षण शालाएँ इत्यादि। इसी क्रम में यह भी उल्लेखनीय है कि भारतीय संविधान की समवर्ती सूची में भी ऐसे अनेक विषयों को सम्मिलित किया गया है, जिनके माध्यम से केन्द्रीय सरकार देश के पुलिस कार्यों पर अपना निर्णायक वर्चस्व बनाये रखती है। ये विषय हैं—दण्ड विधि एवं कार्यपद्धति, निवारक नजरबन्दी, दवाएँ एवं विभिन्न प्रकार के विष, श्रमिक सघ, घुमक्कड़ जनजातियाँ तथा समाचार-पत्र आदि-आदि। यहाँ पर भी स्मरणीय है कि केन्द्रीय गृह मन्त्रालय सभी केन्द्र प्रशासित क्षेत्रों में पुलिस प्रशासन की व्यवस्था करने के लिए पूर्णतः उत्तरदायी है। हमारे देश की साविधानिक व्यवस्था संस्थात्मक स्तर पर तो सधीय है परन्तु हमारे संविधान की आत्मा एकात्मक है, परिणामतः व्यवहार में हमारी पुलिस व्यवस्था राष्ट्रीय एवं एकीकृत प्रकृति बनाये रख सकती है। फलतः चाहे राज्यों में विद्यमान पुलिस व्यवस्था हो अथवा विकास व्यवस्था हो, सभी को संविधान में व्याप्त ‘केन्द्रीयकृत संघवाद’ की सीमाओं में ही कार्यरत रहना होगा।

हमारे देश के पुलिस प्रशासन में केन्द्रीय सरकार की अप्रत्यक्ष किन्तु महत्वपूर्ण भूमिका, जो कि संधीय संसद और गृह मन्त्रालय के माध्यम से प्रकाश में आती है, निम्न रूपों में प्रकट है।

पुलिस प्रशासन में केन्द्रीय सरकार की भूमिका²

संसद

गृह मन्त्रालय

- | | |
|--|---|
| 1. संघ और समवर्ती सूचियों पर विधि निर्माण | 1. अखिल भारतीय कानूनों का प्रशासन |
| 2. आधारभूत पुलिस अधिनियमों में संशोधन | 2. संधीय क्षेत्रों का प्रशासन |
| 3. आपातकाल के दौरान विशेष उपाय, कदम व व्यवस्थाएँ | 3. भारतीय पुलिस सेवा का कार्मिक प्रबन्ध |
| | 4. पुलिस समन्वय |
| | 5. शस्त्रों और अन्य साज-सज्जा की आपूर्ति और नियन्त्रण |
| | 6. होमगार्ड और सिविल डिफेंस का संचालन |
| | 7. स्टॉफ अभिकरणों और सहायक इकाइयों के जाल द्वारा संचालन |

¹ भारतीय संविधान संघ सूची अनुभाग VII, प्रविष्टियाँ 5, 8, 9, 18, 19, 65, 70 और 80।

² Dr. Prabhu Datta Sharma : *Indian Police*, (Delhi, 1977), p. 40.

भारतीय संविधान की व्यवस्थाएँ इस प्रकार की हैं कि यद्यपि पुलिस विषय राज्यों के पास है लेकिन विशेष परिस्थितियों में केन्द्र पूरा छा जाता है। भारतीय पुलिस अधिनियम, 1861, दीवानी प्रक्रिया संहिता, 1859, हिन्दू और इस्लामी कानून आदि में संशोधन करने का अधिकार भारतीय संसद को है और इस माध्यम से राज्यों का पुलिस प्रशासन केन्द्र के प्रभाव में आ जाता है। सच एव राज्य सम्बन्धों में प्रशासकीय पहलू को लें तो हम स्पष्ट रूप से देखते हैं कि राज्यों में पुलिस प्रशासन के कार्यान्वयन में केन्द्रीय सरकार की भूमिका बहुत ही महत्वपूर्ण है और वह केन्द्रीय गृह मन्त्रालय के माध्यम से अभिव्यक्त होती है। केन्द्रीय गृह मन्त्रालय का यह विशेष दायित्व है कि वह राज्यों में आपराधिक अथवा फौजदारी प्रशासन और कानून तथा व्यवस्था की विशिष्ट समस्याओं से सम्बन्धित मामलों में राज्यों को सहायता दे और उनका मार्गदर्शन करे। इस प्रक्रिया में केन्द्रीय गृह मन्त्रालय राज्य पुलिस संगठनों में केन्द्रीय रिजर्व पुलिस से अथवा अन्य राज्यों में अतिरिक्त पुलिस बल नियुक्त कर सकता है। गृह मन्त्रालय के अधीन अनेक ऐसे कार्यालय हैं जो पुलिस से सम्बन्धित और उससे मिलते-जुलते विशिष्ट दायित्वों का निर्वाह करते हैं। अनेक ऐसे केन्द्रीय अधिनियम हैं जो देश में पुलिस कार्यों का नियन्त्रण और निर्देशन करते हैं। ये आधारभूत अधिनियम हैं—दि इण्डियन पैनल कोड, दि कोड ऑफ क्रिमिनल प्रोसीजर एव दि इण्डियन एवीडेंस एक्ट। आई. पी. एस. पदाधिकारियों की सेवा शर्तों, उनके अधिकारों और कर्तव्यों, वेतन आदि के निर्धारण में गृह मन्त्रालय की भूमिका सर्वोच्च है। यद्यपि अधिकांश आई. पी. एस. अधिकारी अपने सेवाकाल का अधिकांश भाग राज्य सरकारों में व्यतीत करते हैं लेकिन उनकी भर्ती, पदोन्नति, प्रशिक्षण और अनुशासन एवं दण्ड आदि से सम्बन्धित मामलों में राज्य सरकारों का व्यवहारतः कोई नियन्त्रण नहीं होता। केन्द्रीय गृह मन्त्रालय का यह भी विशेष दायित्व है कि वह राज्यों में पुलिस विभागों से सहयोग बैठते हुए होमगार्डों का जाल बिछाये और एक नागरिक सुरक्षा संगठन कायम करे।

प्रो. चन्द्र प्रकाश भाम्भरी के शब्दों में, “कानून और व्यवस्था को सुनिश्चित करने के लिए राज्यों के अत्यन्त विकसित पुलिस संगठनों के साथ भारत सरकार की अन्य एजेन्सियाँ भी हैं।”¹ केन्द्र सरकार द्वारा ‘समानान्तर’ एजेन्सियों का रखरखाव भारतीय सच व्यवस्था की बहुत अजीब विशेषता है।¹¹ भारत के प्रशासनिक सुधार आयोग ने भारतीय संघ की इस विकृति का बचाव किया है। ‘केन्द्र राज्य सम्बन्ध’ पर अपनी रिपोर्ट में उसने लिखा :

सेण्ट्रल रिजर्व पुलिस और सीमा सुरक्षा दल सशस्त्र दल हैं, जिन्हें सच ने देश की बाह्य तथा आन्तरिक दोनों तरह की सुरक्षा की आवश्यकता के कारण खड़ा किया है। इन परिस्थितियों में राज्य की नागरिक शक्ति की सहायता में संघ के सशस्त्र पुलिस दल का इस्तेमाल पूरी तरह से संवैधानिक है। यह बात भी साफ है कि इस प्रकार की सहायता राज्य सरकार के अनुरोध पर अथवा ज़रूरत पड़ने पर दी जा सकती है। क्या ऐसी सहायता की ज़रूरत है, यह प्रश्न जाहिर है, केन्द्र के निर्णय का विषय है।¹²

जब भारत सरकार अपने ही निर्णय के आधार पर राज्यों में अर्ध-सैनिक दल तैनात करती है तब इससे राज्य की स्वायत्तता के सिद्धान्त का गम्भीर रूप से अतिक्रमण होता है।

केन्द्रीय विधायिका ने सेण्ट्रल रिजर्व पुलिस फोर्स एक्ट 1949 में लागू किया। इसके मुख्य

¹ चन्द्र प्रकाश भाम्भरी - “अर्द्ध सैनिक संगठनों की भूमिका” के. मैथ्यू कुरियन, पी. एन. वर्गीस (सम्पादित), केन्द्र राज्य सम्बन्ध (मेकमिलन, नई दिल्ली, 1980) पृ. 157।

² ‘Centre-State Relation’ : (Government of India, Ministry of Home Affairs, Administrative Reforms Commission, New Delhi, 1969), p. 36.

कार्य वृत्ताये गये हैं—प्रथम, भारत सरकार इसे उन उपद्रवग्रस्त इलाकों में भेज सकती है, जहाँ केन्द्र सरकार को कोई विशेष उत्तरदायित्व निभाना है और जहाँ स्थिति की यह माँग है कि सशस्त्र पुलिस भेजी जाये। द्वितीय, भारत सरकार स्थानीय पुलिस के पूरक के रूप में सी. आर. पी. एफ. को देश के किसी भी हिस्से में भेज सकती है। कोई राज्य सरकार बड़े पैमाने पर कानून व्यवस्था सम्बन्धी गड़बड़ी होने की स्थिति में अपने पुलिस दल के पूरक के रूप में इसे बुला सकती है। कानूनी स्थिति यह है कि केन्द्र सरकार सार्वजनिक आवश्यकताओं के अपने निर्णय के आधार पर सी. आर. पी. एफ. को पूरे देश में कहीं भी भेज सकती है। सन् 1975 में सी. आर. पी. एफ. की संख्या 65,000 से अधिक थी।

Central Police Force

वी. एस. एफ. को स्पष्ट रूप से दिये गये कार्य इस प्रकार हैं—प्रथम, भारत-पाकिस्तान तथा भारत-बंगला देश सीमाओं की देखभाल करना और गश्त लगाना, द्वितीय, अनाधिकार हस्तक्षेप, गैर-कानूनी घुसपैठ तथा सीमा पार की तस्करी की घटनाओं से निपटना। वी. एस. एफ. किसी भी राज्य की सशस्त्र पुलिस बटालियन की ही तरह का हल्का पदाति (इनफैण्टरी) दल है। स्थापना के तुरन्त बाद ही इसे सेना की पैदल बटालियन की तरह के शस्त्रों से लैस कर दिया गया। भारत-पाकिस्तान तथा भारत-बंगला देश सीमाओं के सम्बन्ध में केन्द्र सरकार की अपनी व्याख्याएँ हैं। परिणामस्वरूप हम सीमा सुरक्षा दल को देश के सभी हिस्सों में, प्रहाँ तक कि सीमा से हजारों मील दूर के नगरों और गाँव में कार्यरत पाते हैं। रवि रिखी का कहना है—“यह (वी. एस. एफ.) नागरिक गड़बड़ियों के दमन की एजेन्सी बन गया है—आज शायद ही कोई ऐसा बड़ा दंगा हो जिसके दमन के लिए सीमा सुरक्षा दल न बुलाया जाय।”¹ भारत सरकार के गृह मन्त्रालय ने अपनी वार्षिक रिपोर्ट ‘1973-74’ में कहा कि इस वर्ष के दौरान ‘आन्तरिक सुरक्षा को बनाये रखने के लिए’ वी. एस. एफ. का इस्तेमाल मेघालय से लेकर आन्ध्र प्रदेश तक 13 राज्यों में तथा केन्द्रशासित क्षेत्रों में किया गया था।

केन्द्रीय सुरक्षा दल की स्थापना संसद के एक अधिनियम द्वारा केन्द्रीय औद्योगिक उद्यमों की सुरक्षा और बचाव को सुनिश्चित करने के लिए की गयी थी। यह गृह मन्त्रालय के नियन्त्रण के अधीन है। 1974 में, इसकी संख्या 17,000 थी। इस दल के सदस्य महत्वपूर्ण उद्यमों में नियुक्त किये जाते हैं और औद्योगिक सुरक्षा की नीतियाँ बनाने के लिए मन्त्रालय को खुफिया आँकड़े भेजते हैं।

ऊपर लिखित अर्द्ध-सैनिक संगठनों के साथ-साथ केन्द्र सरकार के पास भारत की राज्य सरकारों की कार्यविधि के निरीक्षण के लिए गुप्तचर एजेन्सियों का जाल भी है। केन्द्रीय अन्वेषण ब्यूरो देश की सुरक्षा से सम्बन्धित सभी सूचनाएँ और समाचार एकत्रित करने, उन्हें मिलाने और उन्हें सरकार को भेजने के लिए उत्तरदायी है। अपराधों की जाँच-पड़ताल का उत्तरदायित्व भी इस पर है और यह केन्द्र सरकार की एक भ्रष्टाचार विरोधी एजेन्सी है। भारत सरकार की रिसर्च एण्ड अनालिसिस विंग (रा) देश के सभी महत्वपूर्ण राजनीतिक नेताओं के बारे में फाइल रखता है।

महत्वपूर्ण सुरक्षा एवं गुप्तचर एजेन्सियों की सहायता से देश में उचित व्यवस्था बनाये रखने की पूरी जिम्मेदारी भारत सरकार ने ली है। यह संविधान के उन प्रावधानों का उल्लंघन है जो एक ओर केन्द्र सरकार और दूसरी ओर राज्य सरकारों के बीच क्रियाकलापों के क्षेत्रों को अलग-अलग करते हैं। अपने क्षेत्र में सी. आर. पी. एफ. के इस्तेमाल पर राज्य सरकारों के

¹ Ravi Rikhi, *Towards a Border Range Commands : New Operation for the B. S F*, Delhi, Vol. IV, No. 6 March 1974, p. 33.

केन्द्र सरकार से झगड़े हुए हैं। 1968 में अपने कर्मचारियों द्वारा दी गयी हड़ताल की घमकी का सामना करने के लिए भारत सरकार ने एक अध्यादेश जारी किया। 18 दिसम्बर, 1968 को उसने केरल सरकार से उन कर्मचारियों को गिरफ्तार करने और उन्हें सजा देने के लिए कहा जिन्होंने हड़ताल करने की घमकी दी थी। स्थिति का सामना करने के लिए उसने सी. आर. पी. एफ. की कुछ टुकड़ियाँ भी भेजी। केरल के तत्कालीन मुख्यमंत्री ई. एम. एस. नम्बूदरीपाद ने इस तरीके पर आपत्ति की। उन्होंने इस विचार को ठुकरा दिया कि राज्य में उचित व्यवस्था बनाये रखने के लिए दो समानान्तर एजेन्सियों की जरूरत है। वह इस बात पर भी डटे रहे कि राज्य सरकार उचित व्यवस्था बनाये रखने के लिए संविधानिक रूप से जिम्मेदार है और यह जिम्मेदारी निभाने में वह पूरी तरह सक्षम है। केन्द्र सरकार ने जवाब दिया कि उसने सी. आर. पी. एफ. को केवल प्रस्तावित हड़ताल के समय अपनी सम्पत्ति, कार्यालयों और अधिष्ठानों की सुरक्षा करने के लिए ही भेजा है।

कुछ समय बाद इसी तरह का एक विवाद पश्चिमी बंगाल में उठा। संयुक्त मोर्चा सरकार ने सी. आर. पी. एफ. द्वारा कलकत्ता के पास कोसीपुर में गन फौट्री में कर्मचारियों के एक समूह पर गोली चलाने और उनमें से कुछ को मारने की कार्यवाही के खिलाफ अपने विरोध को व्यक्त करने के लिए 10 अप्रैल, 1968 को एक 'बन्द' आयोजित किया। 11 अप्रैल, 1969 को भारत सरकार के तत्कालीन गृहमंत्री यशवन्त राव चव्हाण ने कर्मचारियों से निपटने के लिए सी. आर. पी. एफ. का इस्तेमाल करने के केन्द्र के काम समर्थन किया। इस पर कलकत्ता के उच्च न्यायालय में तरुण कुमार सेनगुप्त ने एक याचिका दाखिल की। उन्होंने यह तर्क किया कि भारत के संविधान में 'पुलिस' राज्य का विषय है और इसलिए केन्द्र सरकार का सेण्ट्रल रिजर्व पुलिस फोर्स एक्ट संविधान के अधिकार से बाहर है। न्यायमूर्ति एस. मुखर्जी ने सेनगुप्त के दावे का समर्थन किया।

भारत सरकार के गृह मन्त्रालय ने अनधिकृत ढंग से पूरे देश के पुलिस कार्यों को अपने हाथ में ले लिया है जबकि संविधान ने लिखित और भावार्थ रूप में आम व्यवस्था की जिम्मेदारी राज्य सरकारों में सौंपी है। अपनी वार्षिक रिपोर्ट में गृह मन्त्रालय ने अपनी भूमिका निम्न प्रकार परिभाषित की है :

“यद्यपि कानून और व्यवस्था बनाये रखने की जिम्मेदारी मुख्य रूप से राज्य सरकारों पर है तथापि गृह मन्त्रालय को भी इस क्षेत्र में महत्वपूर्ण भूमिका निभानी है। वे महत्वपूर्ण मामलों पर दिशा-निर्देश और सलाह देते हैं और केन्द्रीय रिजर्व सेना अथवा अन्य राज्यों से अतिरिक्त दलों की प्रतिनियुक्ति का प्रवन्ध करके सहायता देते हैं। गृह मन्त्रालय राज्य के पुलिस दल के लिए हथियार, गोला बारूद, वेतार के उपकरण और वाहनों का इन्तजाम करने में भी मदद देता है।”¹

गृह मन्त्रालय ने सीमा सुरक्षा दल (दिसम्बर 1965 में स्थापित) तथा सेण्ट्रल रिजर्व पुलिस को भारत के विभिन्न प्रदेशों में रखा है ताकि जब भी जरूरत पड़े उन्हें सुविधापूर्वक भेजा जा सके। जब कांग्रेस पार्टी केन्द्र तथा राज्यों दोनों जगह सत्तारूढ़ थी तब केन्द्र सरकार को अपने अर्ध-सैनिक संगठनों को राज्यों में भेजने में कोई कठिनाई नहीं थी। केन्द्र सरकार ने राज्य सरकारों के साथ सलाह-मशविरा करने के बाद 1965 में सीमा सुरक्षा दल की स्थापना की थी। 1966-67 की अपनी वार्षिक रिपोर्ट में मन्त्रालय ने कहा कि “जब भी सम्बद्ध राज्य सरकारों की ओर से माँग की गयी, राज्य पुलिस की सहायता के लिए सी. आर. पी. की टुकड़ियाँ तुरन्त

¹ Ministry of Home Affairs Government of India, New Delhi (Annual Report, 1966-67), p. 38.

भेजी जा रही है।¹ केन्द्र सरकार ने अपने दल राज्य सरकारों के विरोध में भी भेजे हैं जैसे केरल में।

सीमा सुरक्षा दल तथा सी. आर. पी. के बारे में महत्वपूर्ण तथ्यों पर जोर देने की जरूरत है। एक तो यह कि इन दलों की सदस्य संख्या बढ़ती रही है। दूसरे, राज्यों में इन्हें बार-बार भेजा जाने लगा है। अपनी वार्षिक रिपोर्ट (1972-73) में गृह मन्त्रालय ने उल्लेख किया है कि सी. आर. पी. की 60 वटालियनों में से 52 पूरे साल सक्रिय ड्यूटी पर रही थी। शेष आठ वटालियो को भी, जो कि 1971 में खड़ी की गयी थी, अपना प्रशिक्षण समाप्त कर लेने के बाद सक्रिय ड्यूटी पर लगा दिया गया था। इसके अतिरिक्त, मन्त्रालय की रिपोर्ट में यह भी कहा गया है कि, दल (सी. आर. पी.) ने आन्ध्र प्रदेश, असम, अरुणाचल प्रदेश, बिहार, दिल्ली, जम्मू तथा कश्मीर, केरल, मणीपुर, मिजोरम, मेघालय, नागालैण्ड, त्रिपुरा और पश्चिम बंगाल में प्रशंसनीय ढंग से अपना कर्तव्य निभाया। आम चुनाव में नागरिक अधिकारियों की सहायतायें भी इसका उपयोग किया गया था।²

सीमा सुरक्षा दल की स्थापना भारतीय सीमाओं की चौकसी और गश्त करने के लिए गयी थी, किन्तु व्यवहार में कहानी बिल्कुल दूसरी है। गृह मन्त्रालय की सरकारी रपट में स्वीकार किया गया है कि सीमा सुरक्षा दल न केवल 'सीमाओं की सुरक्षा' को सुनिश्चित करने की 'बहुमुखी भूमिका' निभा रहा था बल्कि उसने कानून और व्यवस्था बनाये रखने में राज्यों के पुलिस दल की भी सहायता की। गृह मन्त्रालय ने 1974-75 की अपनी रिपोर्ट में इस बात का उल्लेख किया है कि कानून और व्यवस्था बनाये रखने के लिए सीमा सुरक्षा दल का इस्तेमाल विशेष रूप से उत्तर प्रदेश, गुजरात और बिहार में किया गया था। 1974 तथा 1975 के वर्ष उत्तर भारत के राज्यों में व्यापक पैमाने पर विरोध आन्दोलनों के गनाह रहे और केन्द्र सरकार ने ऐसे आन्दोलनों का सामना अपने अर्ध-सैनिक संगठनों की सहायता से किया।³

स्वाधीनता के बाद 45 वर्षों के दौरान केन्द्र सरकार के अर्ध-सैनिक संगठनों द्वारा निभायी गयी भूमिका पर चर्चा से निम्नलिखित मुद्दे सामने आते हैं : हड़ताली कर्मचारियों अथवा विद्यार्थियों द्वारा पैदा की गयी आम व्यवस्था की समस्याओं से निपटने के लिए केन्द्र सरकार की एजेन्सियों का व्यापक रूप से इस्तेमाल किया गया है। जहाँ कहीं किसी उदीयमान सामाजिक समूह ने अपने असन्तोष को स्पष्ट अभिव्यक्ति देने की शक्ति और हिम्मत जुटायी है, वही सी. आर. पी. और बी. एस. एफ. सक्रिय हुए और असन्तोष की आवाज देने अथवा जन संघर्ष छेड़ने की कोशिश को कुचल दिया। बहुत बार, जो समस्याएँ स्पष्ट रूप से सामाजिक समस्याएँ हैं उनसे इस तरह निपटा गया है मानो वे शुद्ध पुलिस समस्याएँ हों।

राज्यों में पुलिस प्रशासन

(POLICE ADMINISTRATION AT THE STATES LEVEL)

भारतीय राज्यों में विद्यमान पुलिस संगठनों का निर्देशन प्राथमिक रूप में 1884 में बनाये उस 'पुलिस एक्ट' से होता है जिसका सृजनहार 1860 का पुलिस कमीशन था।

राज्य-स्तर पर कोई भी पुलिस संगठन स्टाँफ तथा लाइन दोनों ही प्रकार की भूमिकाओं का निर्वाह करता है। ये कार्य बड़ी जटिल प्रकृति के होते हैं। क्योंकि उन्हें तीन स्तरों पर जूझना पड़ता है :

¹ Ibid, pp. 40-41.

² Annual Report of the Ministry of Home Affairs, New Delhi (1973), p. 38.

³ Ibid. (1975), pp 8-9.

- (i) केन्द्रीय सरकार तथा उसकी विभिन्न इकाइयाँ,
- (ii) राज्य सरकार का गृह मन्त्रालय तथा
- (iii) जिला पुलिस अधिकारियों से सम्बद्ध अन्य निम्नस्तरीय इकाइयाँ ।

ये सभी प्रकार की कार्यवाहियाँ प्रायः साथ-साथ ही की जाती रहीं हैं। इनमें कुछ स्टाफ इकाइयाँ ऐसी होती हैं जो कि केवल राज्य स्तर पर ही सक्रिय होती हैं तथा जिनकी क्षेत्रीय इकाइयाँ प्रायः नहीं होती हैं। राज्य-स्तरीय पुलिस प्रशासन की जहाँ तक लाइन गतिविधियों का प्रश्न है वहाँ पर वे जिला शाखाओं की मदद से विधि एवं व्यवस्था स्थापित करती हैं, अपराधों की जाँच एवं गिरफ्तारियों की व्यवस्था भी करती हैं। राज्य पुलिस के सामान्य नागरीय अनुभाग में तीन अधिकारी एवं विभाग होते हैं—गृह मन्त्री, गृह आयुक्त तथा गृह विभाग।

राज्य पुलिस 'इन्स्पेक्टर जनरल आफ पुलिस' के निदेशन एवं अधीक्षण में कार्य करती है। इसके इस कार्य में सहाय्यता एवं सलाह देने हेतु अनेक विशेष, सहायक तथा अतिरिक्त आई. जी. रहते हैं जो कि मुख्यालय पर स्थित होते हैं। ये सभी विशिष्ट पुलिस की भूमिकाओं का निर्वहण करते हैं, जैसे—भ्रष्टाचार निरोधक कार्यवाही, नागरिक सुरक्षा अभियान तथा ट्रैफिक के कार्य आदि। राज्य पुलिस के इस मुख्याधिकारी (I.G.P.) को दो प्रकार के उत्तरदायित्वों को वहन करना होता है—प्रथम, वह नीति निर्माता होता है, द्वितीय, वह नीतियों के क्रियान्वयन हेतु 'लाइन क्रियाकलापों' का संचालन करता है। वह अपने विभाग का प्रमुख कार्मिक अधिकारी है अतः उसे वित्तीय प्रबन्ध तथा संगठन में अनुशासन बनाये रखने में व्यापक शक्तियाँ एवं विवेकाधिकार मिले हुए हैं। डी. आई. जी. अपनी 'रेन्ज' का प्रमुख प्रशासनिक अधिकारी होता है। एक क्षेत्र का डी. आई. जी. चार से लेकर छ तक प्रशासनिक जिलों में पुलिस कार्यों का अधीक्षण करता है। वह ऐसा नया स्तर बना देता है जो कि प्रशासनिक पद सोपान व्यवस्था में राज्य-स्तर से निम्न तथा जिला स्तर से उच्च होता है। राज्य स्तर पर कार्यात्मक भूमिका का नायक डी. आई. जी. अनेक 'अनुयागिक' कार्यों का सम्पादन करता है, उदाहरणार्थ सी. आई. डी., विशिष्ट जानकारी, रेलवे पुलिस, पुलिस प्रशिक्षण सम्बन्धित सस्थाओं का संचालन, पुलिस मुख्यालयों की देखभाल तथा राज्य-स्तरीय सैनिक टुकड़ियों का व्यवस्थापन इत्यादि।

एक डी. आई. जी. एक ओर तो विभिन्न जिलों के पुलिस अधीक्षकों के कार्यों का अधीक्षण करता है और दूसरी तरफ वह उस रेन्ज में पुलिस कार्यों में समन्वयार्थ उनसे निर्देशन, सलाह तथा नेतृत्व की आकांक्षा रखता है। वैसे उसकी अपनी स्वतन्त्र पद सोपान व्यवस्था एवं कार्यात्मक मस्थाएँ भी होती हैं जो उससे विशिष्ट प्रकृति की भूमिकाएँ निर्वहण करने में सहायता देती हैं चाहे उसे सी. आई. डी., विशिष्ट जानकारी, भ्रष्टाचार निरोधक, ट्रैफिक, रेलवे तथा सशस्त्र पुलिस सेवाओं का संचालन ही क्यों न करना हो। किसी भी कार्य की व्यापकता एवं प्रकृति के आधार पर ही उनका आकार तय किया जाता है। उदाहरणार्थ, जब हम सी. आई. डी. शाखा के डी. आई. जी. का संगठनात्मक विस्तार देखते हैं तो हम यह पाते हैं उसके अधीन ऐसे अनेक कार्यालय होते हैं जो कि एम. ओ. बी., सिंगर प्रिन्ट, फोरेंसिक प्रयोगशाला तथा खोजी यवान दलों का सम्बन्धित कार्य संचालित करते हैं।

जहाँ तक राज्य की सशस्त्र पुलिस का ताल्लुक है, इसे विभिन्न राज्यों में विभिन्न नामों से पुकारा जाता है। उदाहरणार्थ, उत्तर प्रदेश एवं राजस्थान में इसे "प्रान्तीय सैनिक कान्स्टेबुलेरी", मध्य प्रदेश में "विशिष्ट सैनिक पुलिस", बिहार में "सैनिक पुलिस", आसाम में "आसाम राईफल्स" तथा तमिलनाडु में "मालावार पुलिस" की सज्ञा दी जाती है। ये सभी दल आई. जी. पी की ऐसी सुरक्षित सेना होती है जिनका प्रयोग उस रेन्ज के डी. आई. जी. के अनुरोध पर

ही किया जाता है। चूँकि ये मारक क्षमता के सुरक्षित दल होते हैं अतः इनका प्रयोग संवेदनशील क्षेत्रों में सुरक्षार्थ अथवा विशिष्ट परिस्थितियों में किया जाता है।

राज्यों में द्रुतगति से बढ़ने हुए शहरीकरण के कारण इन दिनों राज्य-स्तर पर विशाल ट्रैफिक पुलिस प्रशासन का संगठन किया गया है। राज्य स्तर पर ट्रैफिक पुलिस के कार्य "स्टाफ दायित्वों" के अन्तर्गत आते हैं। इनके कार्य हैं—आयोजन, शोधकर्म, जिला-स्तर पर पुलिस कार्यों का समन्वय तथा राज्यों पर सड़क सुरक्षा एवं भारी वाहनों के आवागमन के नियमन के बारे में आई. जी. पी. को सलाह देना इत्यादि।

इस प्रकार यही कहा जायेगा कि राज्य-स्तर पर कार्यरत पुलिस संगठन के पास अनेकानेक कार्यात्मक तथा विशिष्ट कार्य करने की इकाइयाँ हैं। यह संगठनों के कार्यों का नियमन, समन्वय एवं अधीक्षण करते हैं—जो कि नीतियों के क्रियान्वयन में जुटे रहते हैं।

जिला पुलिस प्रशासन

(POLICE ADMINISTRATION : AT THE DISTRICT LEVEL)

हमारे देश में राज्य पुलिस संगठनों में जिला स्तर ही सभी पुलिस थानों का नियन्त्रण एवं नियमन करता है। इसी स्तर पर पुलिस का जो अधीक्षक होता है उसी के माध्यम से एक तरफ तो राज्य सरकार अपनी भूमिका निभाती है और दूसरी तरफ उसके अधीन थाने उससे आदेश एवं निर्देश प्राप्त करते हैं। सब-डिवीजन पुलिस की देखभाल पुलिस का एडीशनल अथवा डिप्टी सुपरिण्टेण्डेण्ट करता है तथा एक सर्किल में पड़ने वाले सभी थानों का अधीक्षण कार्य उस क्षेत्र का सर्किल इन्स्पेक्टर करता है। इसी क्रम में जहाँ तक अन्य स्टाफ एजेंसियों (जिनमें काइम, व्यूरो, जाँच पड़ताल की विशिष्ट शाखाएँ इत्यादि सम्मिलित हैं) जिला अधीक्षक कार्यालय में समाहित रहते हैं। इसके विपरीत, जिला अधीक्षक लाइन इकाइयों के माध्यम से (जिसमें पुलिस थाने, विशेष दलों, ट्रैफिक पुलिस तथा अभियोक्ता शाखाएँ हैं) कार्य करता है।

किसी भी जिला पुलिस का कार्यक्षेत्र लगभग 3,600 वर्गमील भूमि तथा साढ़े बारह लाख व्यक्तियों तक विस्तीर्ण होता है। इसके अतिरिक्त, उसके पास एक जेल, हथियारों के लिए आगार गृह तथा कपड़े रखने का एक अन्य निवास होता है। मुख्यालय में ही सी. आई. डी. के संगठन का मंचालन किया जाता है। वैसे पुलिस अधीक्षक उस जिले के जिलाधीश के अधीक्षण में काम करता है तथापि यह जिले में विधि एवं व्यवस्था तथा अपराधों की निरोधक कार्यवाही की व्यवस्था करना है। इन दोनों लक्ष्यों की प्राप्ति के क्रम में उसे तीन कार्य करने होते हैं—गुप्त सूचनाओं की प्राप्ति, जनता एवं पुलिस में सहकारिता की भावना की अभिवृद्धि तथा अपने अधीनस्थ कर्म-चारियों में मुस्तैदी पैदा करना। चूँकि जिला प्रशासन में पुलिस अधीक्षक एक केन्द्रीय भूमिका का निर्वाह करता है एतदर्थ उसे अपने वरिष्ठों, कनिष्ठों, गैर-साथियों, जनता, राजनैतिक दलों तथा अनन्त प्रकार के विविध दवाव गुटों से निपटना पड़ता है।

इसी प्रकार किसी भी जिले के सब-डिवीजन का प्रशासन वहाँ के एडीशनल या डेपुटी एस. पी. गण चलाते हैं। इन अधिकारियों की दो प्रमुख भूमिकाएँ हैं—वे अपने सब-डिवीजन के पुलिस मुखिया होते हैं तथा वे मुख्यालय में स्थित पुलिस अधीक्षक के सहायक भी होते हैं। एक सब-डिवीजन में विद्यमान पुलिस सर्किलों का भारत में ऐतिहासिक महत्त्व रहा है। इस स्थल पर प्रायः पदोन्नत सब-इन्स्पेक्टर एक सर्किल इन्स्पेक्टर के रूप में कार्य करता है जोकि पुलिस अधीक्षक को तथा डेपुटी अधीक्षक को सब-इन्स्पेक्टरों के व्यवहारों एवं गतिविधियों से परिचित रखता है जिसका कि पुलिस के जिला प्रशासन पर प्रत्यक्ष प्रभाव परिलक्षित होता है। इस 'इन्स्पेक्टेरेट' कार्यालय की व्यापक आलोचना हुई है। इसे असंगत, कार्य दोहराव तथा भ्रष्टाचार फैलाने का दोषी पाया गया है।

‘पुलिस स्टेशन’ पुलिस प्रशासन का आधारभूत इकाई है जो कि समस्त प्रकार के अपराधों की जाँच-पड़ताल एवं प्रारम्भिक सूचनाएँ अकित करते हैं। भारत में एक पुलिस स्टेशन का औसतन क्षेत्र 200 वर्ग मील है जिसके अन्तर्गत 100 से भी अधिक गाँव एवं 75,000 के करीब जनसंख्या आती है। कार्यात्मक दृष्टि से भारत में पाँच प्रकार के पुलिस स्टेशन हैं—ग्रामीण पुलिस स्टेशन, शहरी पुलिस स्टेशन, अर्द्ध-नगरीय पुलिस स्टेशन, मेट्रोपोलिटन पुलिस स्टेशन तथा रेलवे पुलिस स्टेशन।

पुलिस स्टेशन समस्त पुलिस गतिविधियों का केन्द्र है। यह सब-इन्स्पेक्टर, असिस्टेंट सब-इन्स्पेक्टर, हेड कान्स्टेबल तथा कान्स्टेबल के जरिये कार्य करता है। पुलिस स्टेशन के सब-इन्स्पेक्टर को एस. एच. ओ. (S. H. O.) कहते हैं। पुलिस प्रशासन की दृष्टि में एस. एच. ओ. के अनेक दायित्व एवं कर्तव्य हैं।

किसी भी जिले की पुलिस कार्यालय की दो प्रमुख स्टाफ इकाइयाँ होती हैं—काइम ब्यूरो तथा विशिष्ट जाँच-पड़ताल की शाखा। किसी भी जिले में ब्यूरो वहाँ पर सक्रिय एवं संगठित अपराधों तथा अपराधी गिरोहों के बारे में समस्त जानकारी एकत्रित करता है एवं विधिवत निष्कासन भी करता है। इसके अतिरिक्त, विशिष्ट जाँच शाखाएँ भ्रष्टाचार, धोखाधड़ी, जालसाजी तथा अवैधानिक वित्तीय अपराधों की जाँच-पड़ताल करती हैं।

बड़े जिलों में प्रायः ट्रैफिक पुलिस के अलग विभाग पाये जाते हैं। इसी प्रकार पुलिस मुकदमों के अभियोजन हेतु ‘एसिस्टेंट पुलिस पब्लिक प्रोसीक्यूटर्स’ (ए. पी. पी. पी.) की नियुक्ति की जाती है जो कि उन्हें सामान्य अदालत से लेकर सेशन जज की अदालत तक लड़ते हैं।

भारतीय पुलिस व्यवस्था : चारित्रिक विशेषताएँ

(INDIAN POLICE SYSTEM : NOTES TOWARDS A CHARACTERIZATION)

प्रो. डी. एच. वेली ने अपने सुविचारित ग्रन्थ ‘पुलिस एण्ड पोलिटिकल डवलपमेन्ट इन इण्डिया’ में भारतीय पुलिस व्यवस्था के तीन लक्षण बताये हैं। (i) राज्य आधारित पुलिस संगठन, (ii) शस्त्र सज्जित तथा अनाश्रय पुलिस कान्स्टेबुलेरी तथा (iii) समतलीय विशिष्टीकरण। इन बुनियादी लक्षणों में से ऐसे अनेक सहायक तत्त्व मिल जाते हैं जिसके कारण ही राज्यों में विद्यमान पुलिस संगठनों के विविध रूप प्रकट होते हैं और वे अर्द्ध-सैनिक तथा गैर-विशेषज्ञों का चरित्र ग्रहण कर लेते हैं। यह भी स्मरणीय है कि ऐतिहासिक विकास की दृष्टि से हमारी पुलिस का चरित्र उपनिवेशवादी रहा है तथा समय की धारा के साथ-साथ और परिस्थितियों के फेर-वदल के सन्दर्भ में ये परम्पराएँ ज्यादा कटुतरता से उसमें जड़े जमाती गयी हैं। वैसे भी भारतीय पुलिस प्रथम स्वाधीनता संग्राम के बाद (1961 के पुलिस एक्ट के अनुसार) ही सृजित की गयी तथा भारतीय स्वाधीनता संग्राम के विभिन्न चरणों में उसके अनुशासनात्मक कलेवर में वृद्धि हुई। जहाँ तक भारतीय पुलिस के नकारात्मक दर्शन के विकास का प्रश्न उठता है वह तो मात्र सुलभ जैवीय गुण ही कहा जायेगा क्योंकि इसके नियन्ता ने (1861 के ‘एक्ट ने) ही समस्त पुलिस व्यवस्था को जिलाधीन (डी. एम) की दण्ड सीमा में बाँध दिया था। फलस्वरूप हमें बुद्धि विरोधी तथा प्रबल भुजाधारी पुलिस संगठन ही प्राप्त हुआ। विगत एक दशक में जिन भी पुलिस संगठनों का निर्माण हुआ और जो भी परीक्षण किये गये उसको सार रूप में यही कहा जायेगा कि उपनिवेशवादी इतिहास में पुलिस का जो महास्तरीय संगठन बनाया गया उसका ध्येय “नागरिक पुलिस” बनने की वजाय ‘विधि एवं व्यवस्था पुलिस’ बनाना ज्यादा रहा, परिणामतः वह वर्तमान युग के लोकतन्त्र और विकास के सन्दर्भों में सर्वथा अप्रासंगिक लगने लगी है।

भारतीय पुलिस की कतिपय चारित्रिक विशेषताएँ इस प्रकार हैं।

(1) नकारात्मक दर्शन (Philosophy of Negativism)—भारत में पुलिस का कर्म एवं दर्शन नकारात्मक रहा है। इसका सम्बन्ध चोर, डाकुओं, अपराधियों, विधिभङ्गकों से रहा है।

पुलिस आमतौर से गुप्त जाँच-पड़ताल, गिफ्तारी, मार-पीट, डराना-धमकाना, दण्डित करवाने आदि कार्य करती है जो कि नकारात्मक स्वरूप के हैं। लोगों को अच्छे व्यवस्थित जीवन-यापन का प्रशिक्षण देना, स्कूली बच्चों को सड़क पर चलने के नियम सिखाना, भूले-भटके को राह बताना, संकट में नागरिकों की अपरिधर्म सहायता करना, लोगों में आत्मविश्वास जागृत करना आदि सकारात्मक कार्यों से भारतीय पुलिस का बहुत दूर का रिश्ता है।

(2) **राज्य आधारित संगठन (State-based System)**—भारत का पुलिस प्रशासन राज्य आधारित संगठन है। संविधान के अनुसार पुलिस 'राज्य सूची' का विषय है। पुलिस का कार्य राज्य और सरकार के हितों का संरक्षण है, राज्य के कानूनों का पालन करवाना है, राज्य निर्देशित अनुशासन को बनाये रखवाना है, चाहे ऐसा करते हुए नागरिकों की भावनाओं और गरिमाओं पर आँच ही क्यों न आये।

(3) **शस्त्र सज्जित तथा अनास्त्र कान्स्टेबुलरी (The Armed and Unarmed Constabulary)**—भारत की पुलिस शस्त्र सज्जित तथा अनास्त्र दोनों प्रकार की है। आमतौर से सामान्य काल में नागरिकों का वास्ता अनास्त्र पुलिसमैन से पड़ता है, जिसका कार्य दिन-प्रतिदिन की कानून तोड़ने की घटनाओं की जाँच-पड़ताल करना होता है। इनके पास केवल 'लाठी' होती है और वे सादे वस्त्रों में भी रह सकते हैं। शस्त्र सज्जित पुलिस-अर्द्ध-सैनिक (Para-military) स्वरूप की होती है। यह बैरक में रहती है और इसका संगठन सेनाओं की तरह का होता है। इसका प्रयोग कानून और व्यवस्था की गम्भीरतम संगठन की परिस्थितियों में किया जाता है।

(4) **शारीरिक सौष्ठव पर आधारित पुलिस दल (Muscle oriented Police-Force)**—भारतीय पुलिस का कार्यक्षेत्र केवल 'फील्ड' में माना जाता है, अतः 'स्टाफ कार्य' करने वालों को हेय दृष्टि से देखा जाता है और निम्न कोटि की क्षमता वाले व्यक्तियों को 'स्टाफ कार्य' हेतु किन्हीं कारणों से नियुक्त किया जाता है। पुलिस के जवानों और यहाँ तक कि अधिकारियों के प्रशिक्षण में भी जोर केवल शारीरिक सौष्ठव पर ही दिया जाता है जबकि आधुनिक लोकतन्त्रात्मक युग में शारीरिक सौष्ठव के साथ-साथ नागरिक अधिकार, कर्तव्य, सामाजिक परिवर्तन आदि का दिशा बोध भी आवश्यक है।

(5) **पुलिस पर मजिस्ट्रेटों की सर्वोपरिता (Magisterial Supremacy over Police)**—भारतीय पुलिस को 'कानून-व्यवस्था' सम्बन्धी दायित्व मजिस्ट्रेटों के अधीक्षण और देखरेख में करने होते हैं। जिले में पुलिस अधीक्षक तथा अन्य सभी पुलिस कर्मियों को जिला मजिस्ट्रेट के निर्देशन में चलना होता है।

भारतीय पुलिस के स्वरूप पर टिप्पणी करते हुए विनमान ने लिखा है—'पुलिस और गुण्डों में क्या फर्क है? कोई फर्क नहीं है। फर्क इतना है कि पुलिस जो कुछ करती है कानून और व्यवस्था के नाम पर, जबकि गुण्डों को यह लाइसेन्स नहीं है। दोनों जनता के दुश्मन हैं, उसे लूटते हैं, दोनों को सेठ-साहूकार और नेता लोग पाले रहते हैं, जहाँ गुण्डे कमजोर पड़ते हैं वहाँ पुलिस काम आती है। कस्बों में आज भी पुलिस का राज है, वह निरंकुश है, भ्रष्ट है, यदि कस्बे की नींद हराम है तो उसी के कारण चोरी, डकैती, गुण्डागर्दी बढ़ रही है, हर कस्बा एक पुलिस राज है, थानेदार, दरोगा वहाँ किसी नादिरशाह से कम नहीं, वस उसका हुक्म और उसकी मर्जी चलती है'।¹ भागलपुर काण्ड (बिहार), जिसमें पुलिस ने अपराधियों को हिरासत में बन्द

¹ विनमान, 5 नवम्बर-11 नवम्बर 1978, पृ. 11।

करके आँखें फोड़ दी, भारतीय पुलिस द्वारा की जाने वाली संगठित जमात की हिंसा की मुंह बोलती कहानी है।¹

ए. जी. नूरानी लिखते हैं—“यदि हाल के सप्ताहों (अप्रैल-जून 1985) में गुजरात में हुई हिंसक घटनाओं पर विचार किया जाये तो यह बात सामने आती है कि 17 अप्रैल की शाम को तीस से अधिक पुलिसकर्मी गोमतीपुर के बाजारों और मजदूर वस्तियों (अहमदाबाद) में तीन घण्टे तक अभद्र और अगलील प्रदर्शन करते रहे। सभी आयु वर्ग की महिलाओं के प्रति गाली-गलौज किया और आतंक पैदा किया। इससे पूर्व दिन में ऐसी पुलिस कार्यवाही की गयी ताकि ‘जनता को सबक सिखाया जा सके’ पुलिस वाले लोगों के घरों में घुस गये, सम्पत्ति को क्षति पहुँचायी तथा स्त्री-पुरुषों को बुरी तरह पीटा।”²

भारतीय पुलिस : विकास की दुविधाएँ

(INDIAN POLICE CHALLENGES OF DEVELOPMENTS)

दुनिया के हर देश में तथा हर समाज में, जिसका कि भारत कोई अपवाद नहीं है, पुलिस संगठन सरकार के कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों के निवाहने के एक यन्त्र के रूप में कार्य करता है तथा वह हर जगह कानून की स्थापना करता है। पुलिस को हर जगह ऐसे ‘नियन्त्रणकारी प्रशासन’ के यन्त्र की संज्ञा दी जाती है जिसका परिवर्तन या विकास करने से दूर-दूर तक कोई सम्बन्ध नहीं है क्योंकि वह एक ऐसी एजेंसी है, जो कि हर समाज में विधि एवं व्यवस्था की आयोजना करती रहती है तथा जिसका हर दिन अपराधों, दुर्व्यसनों तथा बाल-अपराधों से पाला पड़ता रहता है। पुलिस कार्यों तथा व्यवहारों का उपर्युक्त चित्रण सर्वथा विकृत हो गया है—क्योंकि इस सस्था के साथ विकासशील देशों के परिवर्तन तथा विकास के प्रयत्नों को जोड़कर कैसे रखा जायेगा। पुलिस तथा विकास विषय पर की जाने वाले अधुनातन शोध एक दूसरी ही कहानी सुनाते हैं और वह यह कि पुलिस प्रशासन न केवल विकास को प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित करता है अपितु वह उसे समाहित करते हुए प्रभावित करता है और एक दिशाबोध भी प्रदान करता है। प्रो. टी. एच. वेली का यह निश्चित मत है कि “इस तथ्य को मानने के पीछे कई आधार हैं कि दूसरी इकाइयों के मुकाबले पुलिस राजनीतिक जीवन को कहीं अधिक प्रभावित करती है। इसके कुछ कारण इस प्रकार हैं—प्रथम, चूँकि अपनी वर्दी के कारण पुलिस की भूमिका इतनी प्रत्यक्ष तथा खुली होती है कि उसे छिपाया नहीं जा सकता तथा समाज की सही कार्य-वाहियों में इतनी अधिक रची-बसी रहती है कि उसका सम्बन्ध जन-जन तक फैला हुआ है। द्वितीय, जहाँ तक बल के साधनों का प्रश्न है वहाँ तो पुलिस का एकाधिकार सर्वमान्य है। यहाँ यह भी स्मरणीय है कि पुलिस समाज का नियन्त्रक है, अतः उसकी भूमिका के प्रति समाज में भय, उत्तेजना तथा आशंका की भावना भी रहती है। अतः सरकार के अन्य अंगों के विपरीत उसकी भावनात्मक महत्त्व की स्थिति बनी रहती है। तृतीय, चूँकि पुलिस कर्मी समाज के जीवन के सबसे महत्वपूर्ण तत्त्वों की रक्षा करते हैं तथा वे व्यक्ति की जीवन रक्षा उसकी सकट की घड़ियों में करते हैं, अतः उनका महत्त्व निर्विवाद रूप से स्वयंसिद्ध है। चतुर्थ, पुलिस को कानून का समानार्थी मान लिया गया है क्योंकि वह मनुष्य द्वारा रचित या विधि द्वारा स्थापित सरकार के संगठनों तथा ढाँचों की रक्षा करती है और यह भी तय करती है कि उसे अपनी इस भूमिका का निर्वाह कैसे करना है।³ इतनी विशाल शक्तियों के कारण भारतीय पुलिस इस देश के विकास की गति

¹ दिनमान, 28 दिसम्बर-3 जनवरी, 1981, पृ. 11-12।

² ए. जी. नूरानी, “पुलिस का आचरण—राष्ट्रीय समस्या”, राजस्थान पत्रिका, 14 मई, 1985, पृ. 6।

³ D. H. Bailey, *Police and Political Development in India*, (New York, 1969), p. 14.

को बढ़ाने या रोकने में एक सम्भावित शक्ति की भूमिका प्राप्त कर लेती है। चूँकि वह सत्ता की सबसे अनुशासित सहभागिनी है। अतः वह देश के विकास में भाग लेने की अपूर्व क्षमता रखती है।¹ इसके विपरीत, अगर हम उसे विकास कार्यों से पृथक् भी रखना चाहें तो ऐसी अनचाही बाधाएँ तथा तनाव उपस्थित हो जायेंगे कि हम उनसे केवल पुलिस की मदद से ही निपट सकेंगे वैसे हम 'गैर-राजनीतिक पुलिस' या 'विकास के प्रति तटस्थ पुलिस' की चर्चा करते हैं तो एक भ्रम को हवा में उछाल रहे हैं क्योंकि इसका मतलब यह निकलेगा कि अगर भारतवर्ष में पुलिस प्रशासन-विकास की कार्यवाहियों में भाग नहीं लेता है तो अन्ततोगत्वा उससे व्यवस्था में असन्तुलन की स्थिति पैदा हो जायेगी।² फिर यह बात भी सही नहीं है कि हर 'विकासवादी पुलिस' अन्ततः 'नागरिक पुलिस' का रूप ग्रहण कर ही लेगी। अगर हम भारत में राजनीतिक आधुनिकीकरण, प्रजातान्त्रिक प्रक्रिया तथा सामाजिक धर्मनिरपेक्षतावाद के जरिये विकास करना चाहते हैं तो हमें इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए न केवल पुलिस को एक 'नया दर्शन' प्रदान करना होगा, अपितु उसकी भूमिका तथा कार्यों में भी परिवर्तन लाने के लिए एक प्रासंगिक प्रशासनिक ढाँचा भी बनाकर देना होगा ताकि हमारे देश की राजव्यवस्था अपने घोषित लक्ष्यों को तथा प्रचारित मान्यताओं को प्राप्त कर सके।

पुलिस नाम के जिस संस्थान से अपराधों को रोकथाम के लगातार उनके वैज्ञानिक विश्लेषण की अपेक्षा की जाती है उसका चरित्र आज भी ब्रितानी साम्राज्यवाद से विरासत में मिला, उसी भाँति का है। अभी तक सर्वथा अप्रासंगिक एवं पुराणपन्थी 1869 का पुलिस ऐक्ट ही उपनिवेशवादी कानून तथा अपराधों और बुराईयों की शास्त्रीय भीमासा प्रस्तुत कर रहा है। वर्तमान पुलिस संगठन भारतीय समाज की विकास आवश्यकताओं के समक्ष खड़े बौना लगने लगा है। फलतः नयी सामाजिक तथा राजनीतिक व्यवस्था के समक्ष यह व्यवस्था उठ खड़ी हुई है कि वह अपने नये लक्ष्यों तथा मान्यताओं की प्राप्ति हेतु इस पुलिस तन्त्र को कैसे प्रासंगिक बनाये। भय पर आधारित तथा बाहुबल से प्रेरित इस पुलिस संगठन का भूतकाल में इतना दुरुपयोग हुआ है कि व्यवहार में अब इस कानून की भुजा को केवल यथास्थितिवाद का पुष्टि पोषक मात्र ठहराया जाने लगा है। फिर समाज तथा उसके जनमत बनाने वाले नेतृत्व की भी पुलिस के प्रति कोई सहानुभूति की भावना नहीं है क्योंकि भारत में लोकसेवा आयोग द्वारा चयनित अन्य प्रशासकीय सेवाओं के मुकाबले पुलिस में योग्य व्यक्ति नहीं आते। क्षुब्ध, क्रुद्ध और निराश जनता को आम आदमी पुलिस को उदासीन, भ्रष्ट और बेसरोकार मानता है। उसके अनुसार पुलिस और अपराधी में साँठ-गाँठ है और असामाजिक तत्त्व उसी की मदद में फलफूल रहे हैं। राजनीतिक प्रभुओं ने भी विगत काल में अपने भ्रष्ट शासन को बनाये रखने के लिए तथा यथास्थितिवाद को स्थायी करने के लिए ही अभी तक पुलिस दल का इस्तेमाल किया है। फिर आम नागरिक न तो पुलिस व्यवस्था की अन्तरंग एवं दर्दिली कहानी को जानता है और न ही वह समाज की सुरक्षा की जटिल समस्याओं तथा परेशानियों से भिन्न है। विगत काल में भारत के पुलिस प्रशासन के वरिष्ठ अधिकारी भी उस अपेक्षित नेतृत्व को प्रदान करने में सर्वथा असफल रहे हैं जो कि पुलिस प्रशासन के संगठन की प्रशासनिक एवं व्यावसायिक दुविधाओं एवं द्वन्द्वों से निपटने के लिए वांछित थी। इसका परिणाम हुआ कि पुलिस संगठन, पुलिस कार्यकर्ता, पुलिस बजट, पुलिस की कार्य-प्रणाली का तरीका तथा पुलिस-जनता सम्बन्ध सभी के सभी परिवर्तन के प्रति वैराग्य धारण करके बैठ गये। ऐसी स्थिति में इस विभाग की स्थिति उस अड़ियल टट्टू के समान हो गयी

¹ *ibid.*

² *Ibid.*, pp. 16-28.

जिसने विकास के लक्ष्य को सिद्धाजित दे डाली है तथा जो मृत कानूनों को गायू करने को ही अपने जीवन कर्म की गंगा दे रहा है। फलतः तीव्र विरोध उनके लिए एक भाग बनने में मजबूर हो गया है।

भारतीय पुलिस में बौद्धिक जागृति का भी अभाव है। 'बड़े सम्पन्न व्यवस्था' और 'प्रगति-जक हिंसा' के बीच भी अन्तर नहीं कर पाती। पुलिस 'सामाजिक और आर्थिक परिवर्तनों' के प्रति उदासीन है जबकि सामाजिक परिवर्तन और आर्थिक विकास की ताकतें उसे 'परिहास और परिवर्तन' की ओर पूरे वेग से धक्का दे रही है। 'कानून और व्यवस्था' बनाए रखने की कोश कर करते हुए वह सभी को 'व्यवस्था तोड़ने' की गंगा दे रही है। स्वल्प भारत में एक तरह की जाति आधारी नागरिक अपने मूलभूत अधिकारों के लिए जागृत हो गया है। राजनीतिक व्यवस्था का कार्यक्षेत्र भी तेजी से बढ़ा है तथा नागरिकों में जातिगत विकास की तनक स्पष्ट दिखती देती है, तब हमारी पुलिस परिवर्तन की जाँच को रोकने के लिए अपनी ताकत और शक्ति के बिना बँधी है। कोई भी सामान्यवर्ती चिन्तक भारतीय पुलिस को ऐसे 'मुद्देबा नम' के दिनों के लिए ही तैयार देगा जो कि परदर्शितों के एकदम सौंपन तथा जप्टाचार की ताकतों को प्रथम देती है और शोषकों को अपनी सुरक्षित सीमा में अश्रय। फलतः यही निष्कर्ष निराशा या चिन्ता है कि भारतीय पुलिस 'परिवर्तन' के उद्देश्यक बनने की बजाय 'विकास का बाधक' बनना अधिक तत्पर करती है।

भारतीय पुलिस 'व्यवस्था' को बनाए रखने के लिए दो काम करती है—सामाजिक विधायकों का शिथिलन तथा औद्योगिक नीति का नियमन। तन्तु प्रश्न यह है कि ऐसी राजनीतिक व्यवस्था ने ऐसा जागरूक प्रयास कर दिया था कि भारतीय पुलिस सामाजिक सुधार तथा आर्थिक विकास के क्षेत्रों में भी अपनी भूमिका का निर्धारण करे? सन्तु भारतीय पुलिस देश के सामाजिक तथा आर्थिक कार्यालय करने के लक्ष्य में सभी प्रतिबद्ध नहीं हो पायी।

भारतीय पुलिस के विकास सम्बन्धी लक्ष्य इस प्रकार हो सकते हैं—

(1) लोकतान्त्रिक संस्थाओं एवं प्रक्रियाओं को सुरक्षा तथा उन्हें सकल बनाने का लक्ष्य— इस दिशा में पुलिस निम्नलिखित भूमिकाओं का निर्वाह कर सकती है :

(i) किसी भी कार्यरत सरकार की सामंजस्य शक्तियों का विरोध करते समय वह ईमानदारी तथा योग्यता को अपना मन्त्र। मानकर (ii) 'कोल्ड' ने नीति निर्माता के सहायताएं वह शान्तिवृत्ता बनाये रखे तथा कानून बनाए रखते समय एक निष्पक्ष की भूमिका निभाए; (iii) यह सही ज्यों में कानून की भुजा को जिनमें वह राजनीतिक विकास में एक बाधक की भूमिका नहीं निभाए।

(2) आर्थिक विकास एवं समृद्धि लाने में पुलिस का योगदान—इस दिशा में पुलिस का निम्नलिखित योगदान हो सकता है :

(i) वह सरकार की आर्थिक नीतियों से सम्बन्धित कानूनों का सख्ती एवं ईमानदारी से शिथिलन करें, (ii) वह जागृत होकर जनसहयोग से ऐसा वातावरण बनाये जिससे कि औद्योगिक तथा कृषि क्षेत्रों में शान्ति बनाये रखी जा सके, (iii) आर्थिक लाभवाहियों का नियमन इस प्रकार में करें कि गम्भीर आर्थिक अपराधों की प्रभावशील रोकथाम हो सके।

(3) सामाजिक परिवर्तन को गतिमान बनाये रखने का लक्ष्य—इस दिशा में पुलिस ने निम्नलिखित कदम उठाये :

(i) सामाजिक विधायन के क्षेत्र में अधिक तत्परता दिखाना, विशेषतः पिछड़ी जातियों तथा जनजातियों के सामाजिक सुधार के लिए बनाये गये कानूनों का शिथिलन करें; (ii) ग्रामीण तथा ग्रामीण क्षेत्रों में उन लोगों तथा शक्तियों के प्रति विशेष सख्ती दिखाने जो कि धर्मनिरपेक्षता

तथा आधुनिकीकरण की शक्तियों को कमजोर करने के लिए साम्प्रदायिक हिंसा तथा संकीर्ण क्षेत्र-वादी भावनाओं को उभारती हैं तथा उन्हें बढ़ावा भी देती है।

भारत में पुलिस की बदलती हुई भूमिका : सुधार और प्रतिबद्धता

(CHANGING ROLE OF THE POLICE . COMMITMENT FOR REFORM)

अपराधों का पता लगाना और उनको रोकना तथा समाज में कानून और व्यवस्था बनाये रखने वाली एजेन्सी के रूप में कार्य करना पुलिस का बुनियादी काम है। पुलिस की यह भूमिका बदली नहीं है और न ही बदल सकती है, लेकिन जिस ढंग से भूमिका पूरी की जाती है उसमें परिवर्तन की आवश्यकता है।

पुलिस के प्रति आम जनता की शिकायतें क्या हैं ? साधारण व्यक्ति पुलिस अधिकारी या पुलिस थाने में किसी सही काम के लिए भी जाने से इसलिए हिचकिचाता है कि उसे इस बात की आशंका रहती है कि उसके साथ दुर्व्यवहार किया जायेगा। आम जनता के साथ क्रूरता का व्यवहार करने के उदाहरण सम्पूर्ण देश में इतने ज्यादा हैं कि उनके लिए यह विश्वास दिलाना कि इस प्रकार का व्यवहार केवल अपराधियों के साथ ही होता है (जो कि अपने आप में एक अनुचित बात है), सम्भव नहीं है। आम जनता के प्रति बेरुखी, उदासीनता और अमानवीय व्यवहार भारतीय पुलिस की सामन्ती-औपनिवेशिक विरासत है। यदि खून से लथपथ किसी घायल व्यक्ति को पुलिस में लाया जाये तो पुलिस के आम सिपाही और अधिकारी के चेहरे की मुद्रा कुछ ऐसी बन जाती है कि कह रहा हो कि एक और मुसीबत आ गयी। अभियुक्तों के रिश्तेदारों तक को पुलिस चौकियों में नितान्त अभद्र और अपमानजनक भाषा का शिकार होना पड़ता है। अनावश्यक रूप से अभियुक्तों के साथ हिंसात्मक व्यवहार करना पुलिस जाँच की विशेषता बन गयी है।

देश के आजाद होने के साथ-साथ पुलिस की इस भूमिका में परिवर्तन की आवश्यकता थी। पुलिस की भूमिका क्या हो ? वह कार्यपालिका की अनुचर हो, या कानून की ? सारी दुनिया में अपने पेशे में सर्वाधिक योग्य और निष्ठावान लड़कों के भूतपूर्व पुलिस आयुक्त सर राबर्ट मार्क बहुत स्पष्ट ढंग से यह कह सकते हैं कि “हम केवल जनता और कानून के सेवक हैं और किसी अन्य के नहीं—यहाँ तक कि सरकार के भी नहीं,”—लेकिन भारत का कोई पुलिस आयुक्त ऐसा नहीं कह सकता क्योंकि हमारे यहाँ पुलिस का राजनीतिक उपयोग भी होता है। पुलिस आयोग के अध्यक्ष और पश्चिमी बंगाल के भूतपूर्व राज्यपाल धर्मवीर ने ठीक ही कहा था कि “दुनिया के किसी भी देश में चुने हुए प्रतिनिधियों द्वारा पुलिस के रोजमर्रा के काम में ऐसा हस्तक्षेप नहीं किया जाता, जितना भारत में होता है। जो अधिकारी उसकी बात नहीं मानते वे निरन्तर तबादले, अपमान और दूसरी तरह की मुसीबतों की आशंका से परेशान रहते हैं।”

मन्त्री निरन्तर अनुचित रूप से पुलिस के मामलों में दखल करते रहते हैं लेकिन जवाबदारी उठाने को तैयार नहीं रहते। पुलिस फ़ैडरेशन के महासचिव के अनुसार ऐसे हजारों उदाहरण हैं जब अधीनस्थ अधिकारियों को ‘गैर-कानूनी’ आदेश मानने पड़े हों। ये आदेश आमतौर पर जवानी और गुप्त होते हैं ...¹

पुलिस पर एक गम्भीर आरोप है कि यह सारा तन्त्र भ्रष्टाचार से भरा हुआ है। पुलिस की भ्रष्ट प्रवृत्तियों का प्रत्यक्ष प्रभाव आम जनता पर पड़ता है और दैनिक जीवन की घटनाओं, चोरी, डकैती, दंगा-फसाद, दुर्घटना, शोषण आदि के सिलसिले में भ्रष्ट पुलिस से न्याय प्राप्त करने की आशा करना व्यर्थ है। राजनैतिक भ्रष्टाचार और आर्थिक भ्रष्टाचार दोनों मिलकर पुलिस को अपराध जाँच करने वाली संस्था के रूप में अक्षम बना रहे हैं।

¹ राजस्थान पत्रिका, 31 मई 1985.

जहाँ तक जाँच के तीर-तरीको का सवाल है, यह दुर्भाग्य की बात है कि हमारे देश में अभी भी अपराधों की जाँच मध्ययुगीन सामन्ती प्रणाली से की जाती है—मारपीट और हिंसा के द्वारा। हथकड़ी लगाने की प्रथा अंग्रेजों के जमाने से चली आ रही है और स्वतन्त्र भारत की सरकार ने इसे हटाने के प्रति कोई ध्यान नहीं दिया। हथकड़ी केवल ऐसे व्यक्तियों को रोकने का एक साधन हो सकती है जो सामान्यतया पुलिस के कब्जे में न आ सकें। एक मामूली अभियुक्त, सत्याग्रही, छात्र, राजनैतिक नेता और इसी प्रकार उत्तरदायित्वपूर्ण नागरिक के प्रति हथकड़ी लगाने जैसी कार्यवाही क्रूरता और असभ्यता का परिचायक ही होती है।

पुलिस की भूमिका और उसके चरित्र में कोई उल्लेखनीय सुधार न होने का सबसे बड़ा कारण यह है कि 1861 की भारतीय दण्ड संहिता के स्वरूप में स्वतन्त्र भारत में भी कोई विशेष परिवर्तन नहीं हुआ, यानी भारत की पुलिस 'एक आधुनिक युद्ध पुराने हथियारों से लद रही है।' क्षुब्ध, क्रुद्ध और निराश पुलिस का एक सिपाही कहता है कि 'वालू के गारे से सीमेण्ट का प्रभाव पैदा करने की उम्मीद करेंगे तो वही होगा जो कुछ हो रहा है।'

पुलिस दल में दक्षता और ईमानदारी लाने के लिए प्राथमिक आवश्यकता निचली सीढ़ी के कर्मचारियों की सेवा स्थिति में सुधार की है। जनता सरकार द्वारा गठित राष्ट्रीय पुलिस आयोग ने भी अपनी अन्तरिम रिपोर्ट में यह कहा है कि उस विभाग में कोई सार्थक सुधार तभी सम्भव हो सकता है जब ध्यान सबसे पहले सिपाहियों पर केन्द्रित किया। उनकी सख्या कुल दल का 80 प्रतिशत है। जनता से सीधा सम्पर्क उन्हीं का होता है और उन्हीं का आचरण और व्यवहार पुलिस के प्रति जनता के दृष्टिकोण का निर्धारण करता है। पिछले तीस वर्षों में शान्ति और व्यवस्था सम्बन्धी मामलों में निरन्तर वृद्धि होती रही है, जिनसे उसे जूझना पड़ा है। वह तनावों का शिकार है। सन् 1943 में संज्ञाप्य अपराध 5.56 लाख थे तो वे 1977 में बढ़कर 13.54 लाख हो गये। इसलिए आयोग ने यह सिफारिश भी की है कि 2 अरब रुपये के अतिरिक्त खर्च की व्यवस्था पुलिस दल को सुधारने के लिए की जाये। इस राशि का 50 प्रतिशत उनके लिए आवासीय व्यवस्था, बेहतर वेतन और भत्ते तथा अच्छे हथियारों के लिए आवंटित किये जायें।

बेहतर सेवा स्थिति पुलिस दल की कार्यक्षमता में सुधार ला सकती है और अधिक अच्छे लोग उसमें शामिल होने के इच्छुक भी हो सकते हैं। लेकिन क्या महज इतना कर देने से ही पुलिस के मूल चरित्र में रूपान्तरण हो सकेगा?

लेकिन इससे भी बड़ी बात है पुलिस की मूलभूत भूमिका की। पश्चिम के कुछ लोक-तान्त्रिक देशों में पुलिस को 'स्वतन्त्र' बनाये रखने की कोशिश हुई। ब्रिटेन में उसकी जवाब देही कानूनी अदालतों तक सीमित है। लन्दन की महानगरीय पुलिस का ढाँचा ही ऐसा बनाया गया है जिसके अन्तर्गत पुलिस के मुख्य आयुक्त को केवल संसद हटा सकती है। पुलिस को मुख्य आयुक्त के अलावा कोई अन्य अधिकरण आदेश भी नहीं दे सकता है। वहाँ की पुलिस किसी मन्त्री या किसी राजनैतिक दल के आदेश पर काम करने के लिए बाध्य नहीं है, करती भी नहीं। भारत में स्थिति बिल्कुल भिन्न है, क्योंकि यहाँ उसका इस्तेमाल सत्ताधारी दल अपने राजनैतिक हितों की सिद्धि के लिए करता रहा है। अगर भारतीय लोकतन्त्र में भी पुलिस को शासन के कारिंदे या प्रतिनिधि की जगह पर 'जनता का सेवक' बनना है तो उसकी भूमिका को बदलना होगा।

सबसे महत्वपूर्ण बात यही है कि एक कल्याणकारी राज्य की आवश्यकताओं के अनुरूप पुलिस की भूमिका की पुनर्व्याख्या की जाये। पुलिस कर्मचारी किसी भी प्रकार से अपने अधिकारों का दुरुपयोग न करें, यह सुनिश्चित करने के लिए कुछ उपाय करने होंगे। पुलिस में अच्छे और शिक्षित लोगों को आकर्षित करने के लिए सेवा शर्तों में अवश्य सुधार लाया जाना चाहिए। अवांछित व्यक्तियों का पता लगा उन्हें विभाग से निकाल दिया जाना चाहिए। जनता द्वारा

अधिकारों के दुरुपयोग के बारे में की गयी किसी भी शिकायत या आरोप की पूर्ण और निष्पक्ष जाँच की जानी चाहिए। जनता में यह आम धारणा बनी हुई है कि उनकी शिकायतों पर ठीक प्रकार से ध्यान नहीं दिया जाता। जनता के मन में पुलिस की प्रतिष्ठा उनके कार्य करने और अधिकारों का प्रयोग करने के ढंग से बनती या बिगड़ती है। हमारे देश में पुलिस कर्मचारी जिस प्रकार कार्य करते हैं और जिस तरह का व्यवहार करते हैं, उसके बारे में आम जनता की राय बिल्कुल भी अच्छी नहीं है। पुलिस कर्मचारी को दोस्त नहीं समझा जाता, पुलिस में जनता का विश्वास धीरे-धीरे समाप्त होता जा रहा है।

यदि राजनीतिक हस्तक्षेप से पुलिस को मुक्त कर दिया जाये तो उसके परिणामस्वरूप बहुत से अत्याचार न सिर्फ अपने आप रुक जायेंगे बल्कि उससे पुलिस को अपनी बदनाम प्रतिमा को सँवारने और उसे एक नया स्वरूप देने में सहायता मिलेगी।

प्रजा की पुलिस को जनता की पुलिस क्यों नहीं बनाया गया? प्रधानमंत्री स्वर्गीय जवाहर लाल नेहरू से लेकर वर्तमान राजनीतिक कर्णधारों ने पुलिस की भूमिका पर अपनी राय जाहिर की है। लेकिन उनके चरित्र में गुणात्मक परिवर्तन लाने की कोशिश कभी नहीं की गयी। स्वतन्त्र भारत में पुलिस के ब्रितानी ढाँचे को न केवल उसी रूप में स्वीकार कर लिया गया बल्कि पुलिस का उपयोग भी सत्ता की पुलिस की तरह होता रहा। आज भी उसकी सेवा शर्तें अत्यन्त दयनीय हैं, उसे ऐसी तमाम सुविधाएँ उपलब्ध नहीं हैं जो दूसरे विभागों के सरकारी कर्मचारियों को मिली हुई हैं, उसका वेतन कम है, काम के घण्टे निश्चित नहीं हैं, आवास की, शिक्षा की, चिकित्सा की पर्याप्त व्यवस्था नहीं है। उन्हें यह जरूर सोचना चाहिए था कि एक लोकतान्त्रिक देश को किस तरह की पुलिस की आवश्यकता है। संविधान के अनुसार यदि शासक जनता ही है तो पुलिस भी जनता की ही होनी चाहिए थी। उस पुलिस को जनहित में काम करने वाले हर व्यक्ति द्वारा विश्वास, सम्मान, सहायता और समर्थन दिया जाना चाहिए था। लेकिन लगता है कि स्वतन्त्र भारत के कर्णधार भी पुलिस को सत्ता की पुलिस ही बनाये रखना चाहते थे। ऐसी पुलिस जो शासकों के हित में काम करती हो, इस तरह की पुलिस जनता की निगाह में दमन का एक अस्त्र बन जाती है जिसका इस्तेमाल शासक वर्ग अपने अस्तित्व की रक्षा के लिए करता है।

संक्षेप में, समाज के एक सदस्य और सरकार के कर्मचारी के रूप में पुलिस के दृष्टिकोण में परिवर्तन लाने के लिए उसे उन्नत शिक्षा और अधिक प्रशिक्षण देने के साथ-साथ बेहतर ढंग से शिक्षित और बेहतर वर्ग के लोगों को पुलिस में शामिल होने के लिए प्रेरित किया जाना चाहिए।

अभी तक भारतीय पुलिस 1861 के भारतीय पुलिस कानून से ही चलती रही है और राष्ट्रीय पुलिस आयोग (1980) ने जिस विधेयक का मसौदा तैयार किया था उसे देश भर में पुलिस में सुधार का आधार बनाया जा सकता है। पुलिस आयोग की रिपोर्ट (1980) में कहा गया है कि बढ़ते अपराध, आवासीय स्थानों पर बढ़ता दबाव, खासतौर से शहरी क्षेत्रों में प्रदर्शनों व विवाद की वजह से भड़कती हिंसा, छात्रों की समस्याएँ और अशान्ति, उग्र पन्थियों सहित राजनीतिक गतिविधियाँ, आर्थिक तथा सामाजिक कानूनों का अमल में लाया जाना आदि ऐसे कार्य हैं जिनमें पुलिस को नयी दिशा देने की जरूरत है।

इसमें यह भी कहा गया है कि एक तरफ सरकार के उद्देश्यों तथा दूसरी तरफ सत्तारूढ़ दल के हित और अपेक्षाओं की विचार रेखा व वास्तविक व्यवहार स्पष्ट नहीं है। परिणामस्वरूप कानून का निष्पक्ष पालन कराने के रूप में पुलिस की छवि बिगड़ी है। ऐसे हालात में पुलिस अपनी वैधानिक भूमिका निभाने और जनता को स्वीकार्य रूप में काम करने में कठिनाई पाती

है। रिपोर्ट में स्पष्ट कहा गया है कि पुलिस को देश की राजनीति से अलग रखने की वांछनीयता और सम्भावनाओं के बारे में सरकार को विचार करना चाहिए।¹

निष्कर्षतः आजादी के 45 वर्षों बाद भी मूल समस्या यह है कि भारतीय पुलिस अधिक मानवीय, गम्भीर तथा राष्ट्रीय नीतियों के प्रति समर्पित कैसे बने ?

कानून और व्यवस्था प्रशासन की समस्याएँ

(PROBLEMS OF LAW AND ORDER ADMINISTRATION)

ऑक्सफोर्ड शब्दकोष के अनुसार, 'कानून' किसी समुदाय द्वारा मान्यता प्राप्त रीति-रिवाज या नियमों को कहते हैं जिसे मानने के लिए वह समुदाय बाध्य है। इसी के अनुसार 'व्यवस्था' का अभिप्राय एक निमित्त सत्ता के अस्तित्व तथा कानून समस्त राज्य से है जिसमें उपद्रव, दंगा, हिंसा तथा अपराध विद्यमान न हो। कानून व्यवस्था और प्रशासन परस्पर इस तरह गुंफित हैं कि एक के अभाव में दूसरे का कोई अर्थ नहीं रह जाता है। इन तीनों स्थितियों के एक साथ विद्यमान होने से यह अपेक्षा की जाती है कि ऐसी सामाजिक, शैक्षणिक, राजनीतिक, आर्थिक एवं सांस्कृतिक स्थिति का निर्माण होगा जिसमें व्यक्ति अपनी क्षमतानुसार सम्पूर्ण समाज के उत्थान में यथाशक्ति योगदान देता हुआ अपने ज्ञान और बौद्धिक क्षमता का अधिकतम सम्भव विकास कर सकने में समर्थ होगा। 'कानून' का अस्तित्व व्यवस्था की पूर्वगामी शर्त है। यद्यपि व्यवस्था के अभाव में कानून का पालन भी सम्भव नहीं है। एक सशक्त और सक्षम प्रशासन का कानून समस्त शासन पर आधारित होना आवश्यक है। समाज में व्यवस्था होना किसी भी प्रजातान्त्रिक संस्था से कुशल कार्यकरण की पहली शर्त है। भारत में लोक-कल्याणकारी राज्य, जिसमें सामाजिक-आर्थिक न्याय पर पर्याप्त जोर दिया जा रहा है, की सफलता तथा विकास की चुनौतियों के सफल सवहन के लिए कानून और व्यवस्था की स्थिति अपरिहार्य और प्रथम आवश्यकता है।

इस तथ्य को तो मानना ही पड़ेगा कि देश में कानून और व्यवस्था की हालत विगड़ी है। भारत के पहले राष्ट्रपति डॉ. राजेन्द्र प्रसाद ने अपने कार्यकाल के दौरान कहा था कि स्वतन्त्रता के बाद पुलिस द्वारा लोगों पर गोलियाँ चलाये जाने के मामले की संख्या 150 वर्ष के ब्रिटिश शासन के दौरान हुए कुल ऐसे मामलों की संख्या से अधिक है, अब हर पाँच साल में यह संख्या उतनी ही हो जाती है। आज तो हालात यहाँ तक विगड़ गये हैं कि भूतपूर्व राष्ट्रपति ज्ञानी जैलसिंह अपने दामाद के अन्तिम संस्कार में भाग नहीं ले पाये। ऐसा होने का कारण था कि डिप्टी कमिश्नर ने उन्हें बता दिया था कि वह उनकी सुरक्षा की गारण्टी नहीं ले सकता।

एक बार स्वर्गीय केशवदेव मालवीय (जो केन्द्रीय मन्त्री थे) ने नेहरू को यह उलाहना दिया था कि भारत में कोई भी व्यक्ति रात के समय किसी महिला अथवा धनराशि के साथ देश के एक-दूसरे भाग की यात्रा चोरो से परेशान हुए विना नहीं कर सकता। लेकिन अब तो यात्रा करना भी सुरक्षित नहीं रह गया है बसों और रेलों में सशस्त्र गार्ड तैनात किये जाते हैं।

उत्तर प्रदेश और बिहार जैसे राज्यों में आज हालात इतने ज्यादा खराब हो चुके हैं कि देहात में जिन सगठनों और कुछ व्यक्तियों के गिरोहों की ही हुकूमत जैसा माहौल है। कुछ क्षेत्रों में ऐसे गुट और गिरोह हर महीने लोगों से 'सुरक्षण शुल्क' भी वसूलते हैं। इन दोनों ही प्रदेश में ऐसे गिरोहों और राजनीतिज्ञों के बीच साठ-गाँठ एक जग-जाहिर तथ्य है।

देश के समक्ष आज जो समस्या उपस्थित है, वह यह है कि कानून और व्यवस्था के

¹ कुलदीप नायर, "राष्ट्रीय पुलिस आयोग की सिफारिशों पर पुनर्विचार", राजस्थान पत्रिका, (उदयपुर), 3 मई, 1982, पृष्ठ 1।

रक्षक ही उसे भंग करने पर उतर आये हैं। पुलिस और राजनीतिज्ञ, दोनों ही एक पंक्ति में खड़े हुए नजर आते हैं और वे जब कदम उठाने की जरूरत होती है तो कोई कदम उठाते ही नहीं और यदि उठाते भी हैं तो आधे मन से....¹

कानून और व्यवस्था की अभिधारणाओं से तात्पर्य (THE CONCEPT OF LAW AND ORDER . MEANING)

कानून और व्यवस्था को इसके नकारात्मक और सकारात्मक दोनों अर्थों की दृष्टि से परिभाषित किया जा सकता है। इसके नकारात्मक अर्थ में हम समाज में किसी स्थिति की अपेक्षा रखते हैं जहाँ अव्यवस्था एवं अशान्ति न हो अर्थात् समाज में ऐसी परिस्थितियाँ न हों जो मानव मात्र के व्यक्तित्व के निर्माण में बाधक हों। कानून और व्यवस्था का सकारात्मक अर्थ होगा ऐसी दशाओं का निर्माण जो राज्य के उद्देश्य की पूर्ति में सहायक हों, किसी व्यवस्था की सर्जना जिसमें कानून का शासन रह सके।

कानून और व्यवस्था की सकारात्मक धारणा को राज्य के 'उद्देश्यों' के सन्दर्भ में अधिक स्पष्ट रूप से समझा जा सकता है। भारतीय संविधान की प्रस्तावना तथा राज्य के नीति निर्देशक तत्वों में राज्य के लक्ष्य और उद्देश्यों को स्पष्ट किया गया है। प्रस्तावना में राज्य का घोषित लक्ष्य देश के सर्वोच्च कानून के अन्तर्गत समाजवादी और धर्मनिरपेक्ष, शोषणविहीन मानव-स्वतन्त्रताओं से युक्त समतावादी समाज की रचना करना स्वीकार किया गया है। राज्य के नीति निर्देशक तत्वों में राज्य का लक्ष्य घोषित करते हुए उससे यह अपेक्षा की गयी है कि राज्य एक ऐसी सामाजिक व्यवस्था के निर्माण द्वारा लोगों के कल्याण में वृद्धि का प्रयास करेगा जिसमें देश के सभी लोगों और राष्ट्रीय जीवन धारा की समस्त समस्याओं को सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय उपलब्ध हो सके।

राज्य के इन लक्ष्यों की प्राप्ति की दशाओं का निर्माण कानून और व्यवस्थाओं के सकारात्मक अर्थ का एक पक्ष है। इसका दूसरा पक्ष है, किसी व्यवस्था का निर्माण जिससे कानून का शासन संभव हो।

भारतीय संविधान में वर्णित निर्देशक तत्व राज्य के उद्देश्यों को स्पष्टतः सामाजिक क्रान्ति के प्रति वचनबद्ध होने का प्रतिबिम्ब प्रस्तुत करते हैं। न्याय मूर्ति हेगडे के अनुसार "संविधान एक अहिंसक क्रान्ति के माध्यम से कुछ सामाजिक और आर्थिक लक्ष्यों को प्राप्त करना चाहता है। ऐसी क्रान्ति द्वारा संविधान न केवल आम आदमी की आवश्यकताओं को ही पूरा करना चाहता है अपितु हमारे समाज के वर्तमान ढाँचे में भी परिवर्तन की राह दर्शाता है।"

एक ओर संविधान के घोषित लक्ष्यों के अनुरूप समाज की रचना का प्रयत्न है और दूसरी ओर स्वाधीनता के दाव हमारे पास प्रशासन (नौकरशाही) की विद्यमान व्यवस्था का वह स्वरूप है जिसे इन लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए उत्तरदायी बनाया गया है। हमारा वर्तमान प्रशासनतन्त्र जो कि औपनिवेशिक शासन काल की विरासत है, इसकी बुनियादी, विशेषताएँ अब भी वे ही हैं जो उस सामन्ती, साम्राज्यवादी अथवा औपनिवेशिक शासन के लक्ष्यों की सम्पूर्ति के लिए आवश्यक समझी गयी थी। हमने स्वाधीनता के नये राजनैतिक परिवेश में नूतन राजनीतिक-आर्थिक लक्ष्य तो स्वीकार कर लिये किन्तु उन लक्ष्यों को मूर्त रूप देने वाले प्रशासनतन्त्र में कोई बुनियादी परिवर्तन नहीं किया। वस्तुतः नवीन सांविधानिक लक्ष्यों और औपनिवेशिक लक्षणों वाले प्रशासन-

¹ कुलदीप नायर, "कानून-व्यवस्था में गिरावट का दोषी कौन?" राजस्थान पत्रिका, 4 अक्टूबर, 1984।

तन्त्र के उद्देश्यों में स्पष्ट टकराव निहित है। जहाँ एक ओर नवीन सर्वोच्च कानून, शोपणविहीन, स्वतन्त्र समाजवादी तथा सामाजिक-आर्थिक न्याय पर आधारित समाज की परिकल्पना करता है वहीं हमारी पारम्परिक प्रशासनिक व्यवस्था ने सदैव शोपण, अन्याय, पूँजीवादी और सामन्ती हितों का संवर्द्धन किया है। फलतः संविधान निर्दिष्ट लक्ष्यों को जव-जव भी शासन अथवा लोकचेतना ने मूर्त रूप देना चाहा, प्रशासनतन्त्र से उसकी टकराहट हो गयी। पुराने प्रशासनतन्त्र में न केवल पूँजीवादी, रूढ़िवादी, अभिजात्य वर्गीय और सामन्ती तत्त्वों का आधिपत्य था अपितु एक निश्चित ढाँचे में काम करते-करते आम प्रशासनिक अधिकारीगण भी यथास्थितिवादी हो गये।

कानून और व्यवस्था के नकारात्मक पक्ष की पूर्ति हेतु प्रशासन का हर कृत्य उसे यथास्थिति का पोषक बनने के लिए बाध्य करता है क्योंकि इस परिप्रेक्ष्य में शान्ति और सुव्यवस्था का अर्थ ही यथास्थिति का बना रहना है। इसके विपरीत कानून और व्यवस्था के सकारात्मक पक्ष में इसका आशय है ऐसी व्यवस्था का निर्माण जिसमें कि कानून का स्थापित नश्य प्राप्त किया जा सके और एक ऐसी सांविधानिक व्यवस्था में जहाँ कि सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक न्याय को राज्य का आधार स्वीकार किया गया हो, प्रशासन अनिवार्यतः सामाजिक परिवर्तन की धुरी बन सके। अर्थात् प्रशासन स्वयं यथास्थिति में परिवर्तन हेतु प्रयत्नशील रहे। ऐसी स्थिति में कतिपय चिन्तकों का मानना है कि कानून और व्यवस्था की चुनौती के तत्त्व प्रशासन की इस सकारात्मक भूमिका में निहित हैं।

कानून और व्यवस्था की विगड़ती स्थिति : ऑकड़ों के सन्दर्भ में (DETERIORATION IN LAW AND ORDER : A FEW DATA)

भारत में कानून-व्यवस्था की स्थिति के रख-रखाव का मामला अत्यन्त जटिल बनता जा रहा है। सन् 1974 में हरिजनो के विरुद्ध अत्याचारों की घटनाओं की संख्या 8,860 थी, 1976 में यह संख्या 5,968 थी और पुनः 1977 में यह संख्या 10,879 तक पहुँच गयी। नवम्बर 1981 में देहली की घटना ने सचमुच सम्पूर्ण राष्ट्र को एक बार झकझोर कर रख दिया, अनुसूचित जाति में एक साथ 24 व्यक्तियों को तथाकथित उच्च वर्ग के लोगों ने बड़ी गिरदयतापूर्वक मार डाला। सन् 1978 के पहले आठ महीनों में 576 घटनाएँ हिन्दू-मुस्लिम उपद्रवों के रूप में हुईं जबकि 1975 की अवधि में यह संख्या 370 थी। सन् 1974 में उत्तर प्रदेश में पी. ए. सी. ने विद्रोह किया और 1978 में देश के अनेक राज्यों की कानून और व्यवस्था के बाहक 'पुलिस दल' ने भी व्यापक पैमाने पर शासन की अवज्ञा का आन्दोलन चलाया। पिछले कई वर्षों के देश में गैर कानूनी हथियार रखने की घटनाएँ बढ़ी हैं। गैर कानूनी हथियार रखने की घटनाओं में 1971 में 23,908 तथा 1976 में 52,188 मामले दर्ज किये। ऐसे हथियार हर प्रकार के अपराध, सामान्य चोरी, डकैती, आर्थिक अपराध जैसे तस्करी और साम्प्रदायिक दंगों में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। सन् 1974 में 650 औद्योगिक-हड़ताल हुईं जबकि 1978 में यह संख्या 3 हजार तक पहुँच गयी।

1986 में छात्र अशांति की 12,668 घटनाओं की तुलना में 1987 में 12,849 घटनाएँ हुईं। 1987 के दौरान वामपंथी उग्रवादी हिंसा की 487 घटनाएँ ध्यान में आईं।¹

हड़तालों तथा तालाबन्दी के अतिरिक्त छात्रों द्वारा परीक्षाओं का सामूहिक बहिष्कार, विश्व-विद्यालयों में अशांति, हत्या, लूटपाट, डकैती, बच्चों के अपहरण, धोखाधड़ी, महिलाओं से छेड़-छाड़, राजनीतिक आन्दोलन की हिंसापरक प्रवृत्ति, पुलिस द्वारा अनुत्तरदायी आचरण ने देश की कानून और व्यवस्था की स्थिति को अत्यन्त चिन्तनीय बना दिया है। फ्रैंक मॉरिस की यह टिप्पणी

¹ वार्षिक रिपोर्ट, 1987-88 (भारत सरकार, गृह मंत्रालय) पृ. 4.

आज भी महत्वपूर्ण है—“भारत में सरकार तो है किन्तु वहाँ प्रशासन का अभाव लगता है। कानून का शासन अव्यवस्था के साम्राज्य का सहगामी है।”

कानून-व्यवस्था की स्थिति बिगड़ने के कारण (CAUSES FOR THE DETERIORATION OF LAW AND ORDER)

भारत में अपनी उचित-अनुचित माँगों के लिए सरकार के समक्ष प्रदर्शन, धेराव, धरना, अनशन और तालाबन्दी आम बात है जिससे कानून एवं व्यवस्था की बिगड़ती स्थिति ने जनसाधारण में अमुरखा और भय का भाव पैदा कर दिया है। इसके निम्नलिखित कारण हैं :

(1) **राष्ट्रीय आन्दोलन की पृष्ठभूमि**—भारत का राष्ट्रीय आन्दोलन प्रमुख रूप से विदेशी शासन के खिलाफ था। राष्ट्रीय आन्दोलन के दिनों में सत्याग्रह, धरना, अनशन, असहयोग आन्दोलन, सविनय अवज्ञा आन्दोलन आदि आम साधन थे। स्वाधीनता के बाद भी हमारी निर्वाचित सरकार पर दबाव डालने के लिए आये दिन ऐसे ही साधनों का प्रयोग होता रहा है जो यदा-कदा उग्र और हिंसात्मक रूप भी धारण कर लेते हैं। इससे प्रचलित कानून और व्यवस्था बिगड़ती है।

(2) **संविधान निर्दिष्ट लक्ष्य**—भारतीय संविधान न्याय, समानता और स्वतन्त्रता के निर्दिष्ट लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए कटिबद्ध है। संविधान की प्रस्तावना और नीति निर्देशक तत्व इन आदर्शों की प्राप्ति के लिए नागरिकों को प्रेरणा देते हैं। जब कभी भारत के आम आदमी ने अन्याय, शोषण और असमानता के विरुद्ध संघर्ष किया तो नौकरशाही ने उसके इस संविधान-सम्मत संघर्ष को हमेशा कुचलने का प्रयत्न किया।

(3) **राजनीतिक अस्थिरता**—भारत की शासन व्यवस्था में कई बार राजनीतिक अस्थिरता और अनिश्चितता की स्थिति उत्पन्न हुई है। चौथे आम चुनाव के बाद अनेक राज्यों में राजनीतिक शून्यता की स्थिति उत्पन्न हो गयी, दल-बदल और मिली-जुली सरकारों के कारण मन्त्रिमण्डल और मुख्यमंत्री और निष्ठा और मनोयोगपूर्वक प्रशासन का संचालन नहीं कर पाये। इसी प्रकार मार्च 1977 के बाद केन्द्र में सत्तारूढ़ जनता पार्टी के आपसी झगड़े, प्रधानमंत्री की दुर्बल स्थिति, कामचलाऊ सरकार की सीमाएँ आदि ऐसी राजनीतिक स्थितियाँ थी जिसमें प्रशासनिक कुशलता की कल्पना नहीं की जा सकती थी। आज भी राज्यों में सत्तारूढ़ दल कई गुटों में विभक्त है, मुख्यमंत्री अपने पद और स्थिति के प्रति आश्वस्त नहीं हैं, ऐसी स्थिति में कानून और व्यवस्था की दृष्टि से प्रशासनिक कुशलता नहीं आ सकती।

(4) **पुलिस का औपनिवेशिक एवं सामन्ती आचरण**—हमारी पुलिस आज भी हर सामान्य नागरिक को अपराधी मानती है और तब तक अपराधी मानती रहती है जब तक वह अपने को निरपराध सिद्ध न कर दे। जन मानस में यह आम धारणा गहन रूप से बैठी हुई है कि पुलिस सबल की रक्षक है, सामान्य जन की नहीं। आज भी अपराधियों के प्रति पुलिस का रवैया निरंकुश, निर्दयतापूर्वक और अत्याचारी है जबकि यह सुधारवादी और सहिष्णु हो जाना चाहिए था। हमारे यहाँ पुलिस का राजनैतिक उपयोग भी होता रहा है।

(5) **प्रशासन में राजनैतिक हस्तक्षेप**—हमारे यहाँ कानून और व्यवस्था की स्थिति बिगड़ने का कारण प्रशासनिक कार्यों में राजनैतिक हस्तक्षेप भी रहा है। कानून और व्यवस्था के लिए घटने वाली हर खतरनाक घटना पर पुलिस और प्रशासन तब तक आगे कोई कार्यवाही नहीं करती जब तक कि उसे राजनीतिक दृष्टि से सकेत नहीं मिल जाते। पुलिस आयोग के अध्यक्ष धर्मवीर के शब्दों में, “दुनिया के किसी भी देश में चुने हुए प्रतिनिधियों द्वारा रोजमर्रा के काम में ऐसा हस्तक्षेप नहीं किया जाता जितना भारत में होता है। जो अधिकारी राजनीतिज्ञों की बात

नहीं मानते वे निरन्तर तबादले अपमान और दूसरी तरह की मुसीबतों की आशंका से परेशान रहते हैं।”

(6) सामाजिक-आर्थिक पृष्ठभूमि—कानून और व्यवस्था विगड़ने का कारण हमारी सामाजिक-आर्थिक स्थिति भी है। भारतीय समाज विविध धर्मों, जातियों, वर्गों, भाषाओं और क्षेत्रों में विभाजित है। समाज का यह बहुरूपी चरित्र अनेक बार वैचारिक मतभेद के कारण आपस में टकरा जाता है जिससे संघर्ष और अव्यवस्था हो जाती है। यद्यपि विविधता में एकता भारतीय समाज और संस्कृति की पुरातन गौरव की परम्परा रही है तथापि अनेक बार सामाजिक तनाव के कारण जातिगत झगड़े, धार्मिक और साम्प्रदायिक संघर्ष, भाषायी विवाद और विकास के क्षेत्रीय असन्तुलन के प्रति असन्तोष के रूप में दगे होते रहे हैं। भारत की आर्थिक स्थिति भी समाज में व्यवस्था भंग करने वाले अनेक कारणों के लिए उत्तरदायी है। भयंकर बेरोजगारी, गरीबी मुद्रा-स्फीति, बढ़ते मूल्य, जनसंख्या वृद्धि, भ्रष्टाचार, अनुशासनहीनता, भाई-भतीजावाद आदि अनेक सामाजिक-आर्थिक कारक हैं जिनके कारण अनेक बार व्यवस्था भंग हुई है, कानून टूटे हैं और प्रगति रुकी है।

कानून-व्यवस्था प्रशासन में सुधार : कृतिपय सुझाव (SUGGESTIONS FOR IMPROVEMENT IN THE LAW AND ORDER ADMINISTRATION)

कानून और व्यवस्था प्रशासन में सुधार हेतु प्रशासनिक पहलू के साथ-साथ समाजशास्त्रीय पहलू पर भी ध्यान दिया जाना अपरिहार्य है।

प्रशासनिक पहलू—कानून-व्यवस्था प्रशासन में सुधार हेतु सर्वप्रथम पुलिस की कार्यशैली, संगठन और प्रशिक्षण पर ध्यान दिया जाना चाहिए। आजकल अपराधों की व्यूह रचना में कल्पनातीत परिवर्तन आ गया है अतः पुलिस द्वारा जाँच कार्य में विज्ञान और तकनीक पर आधारित नूतन उपकरण काम में लिये जाने चाहिए। आज भी भारतीय पुलिस सभी प्रकार के राजनीतिक आन्दोलनों और प्रदर्शनों का मुकाबला अपनी पुरातन ‘लाठी’ से ही करती है। पुलिस कर्मियों के लिए आज भी जो प्रशिक्षण दिया जा रहा है वह उनमें समता और न्याय के स्थान पर सामन्ती संस्कार ही अधिक जागता है। पुलिस को जनतान्त्रिक मूल्यों एवं जनसाधारण के प्रति संवेदनशील बनने का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए ताकि पुलिस की एक सार्थक भूमिका का विकास हो सके। पुलिस दल में शोध और अनुसंधान तथा नवीन चुनौतियों के प्रति नये तरीकों का प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए।

द्वितीय, न्याय प्रशासन में सुधार किया जाना चाहिए। अनेक बार कानूनों का उल्लंघन इसलिए होता है कि वे वर्तमान स्थिति में अनुपयोगी और अनावश्यक हो गये हैं। अतः सामाजिक परिवर्तन के साथ-साथ सरकार द्वारा कानूनों का बदलना आवश्यक है। राज्य सरकार के अधिवक्ताओं के कमजोर पक्ष के कारण अपराधियों के बचने की संख्या में निरन्तर वृद्धि हो रही है, अतः जिला एवं उप-जिला स्तर पर जन अभियोक्ताओं की नियुक्ति केवल योग्यता के आधार पर जानी चाहिए। मुकदमों के शीघ्र निपटाने की व्यवस्था की जानी चाहिए। राज्यों में हजारों अभियोग वर्षों तक विचाराधीन अटके पड़े रहते हैं, जिसका अपराध की दर पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है।

तृतीय, जिला प्रशासन मुख्य रूप से कानून-व्यवस्था के लिए उत्तरदायी है। जिलाधीश जिले में कानून-व्यवस्था की स्थापना के साथ ही राजस्व वसूली एवं विकास कार्यों का भी सम्पादन करता है। उसके विकास सम्बन्धी कार्य इतने बढ़ते जा रहे हैं कि कानून-व्यवस्था के कार्य उपेक्षित

रह जाते हैं। प्रशासनिक सुधार आयोग ने संस्तुति की थी कि जिलाधीश के विकास कार्यों को पृथक् कर केवल नियामकीय कार्यों के लिए उत्तरदायी बना दिया जाना चाहिए।

समाजशास्त्रीय पहलू—समाजशास्त्रियों का मत है कि कानून-व्यवस्था को चुनौती देने वाली हर घटना, चाहे वह सामान्य चोरी-डकैती की घटना हो या उपद्रव, आन्दोलन, साम्प्रदायिक संघर्ष या मजदूर असन्तोष की ज्वाला हो, के मूल में आर्थिक-सामाजिक विषमता और असन्तुलन की चिंगारी विद्यमान रहती है। अतः आवश्यकता है संविधान निर्दिष्ट लक्ष्यों को कार्यान्वित करने की, समाजवादी और लोककल्याणकारी राज्य के आदर्शों के क्रियान्वयन की। जैसे-जैसे संविधान की प्रस्तावना में निहित लक्ष्यों का क्रियान्वयन होता जायेगा और एक भिन्न समाज व्यवस्था बनती जायेगी वैसे-वैसे यह समस्या भी धीरे-धीरे कम होती चली जायेगी।

निष्कर्ष—कानून-व्यवस्था की स्थापना का सम्पूर्ण प्रश्न हमारी नैतिकता, चरित्र और निष्ठा के प्रश्न से जुड़ा हुआ है। हमारे जनतान्त्रिक परिवेश में सरकारी मशीनरी के अतिरिक्त जनता अथवा नागरिकों का भी कानून-व्यवस्था की स्थापना में विशिष्ट महत्त्व है। हर माता-पिता का यह दायित्व बन जाता है कि वे अपनी सन्तान को कानून-व्यवस्था की उपयोगिता समझावे। वर्तमान में हमारे देश में कानूनों की तो अधिकता है किन्तु व्यवस्था का लगभग अभाव है।

भारत की विदेश नीति : विश्व राजनीति में भारत

[THE FOREIGN POLICY OF INDIA : INDIA IN WORLD POLITICS]

वर्तमान युग अन्तर्राष्ट्रीयता का युग है। विज्ञान के द्रुत विकास ने समस्त विश्व को एक सूत्र में जोड़ दिया है। आज प्रत्येक देश को अन्य दूसरे देशों के साथ सम्यक् सम्बन्ध स्थापित करने पड़ते हैं तभी वह अपने अस्तित्व की रक्षा कर सकता है और विकास की दिशा में आगे बढ़ सकता है। अतः प्रत्येक देश अपनी घरेलू नीति के साथ-साथ वैदेशिक नीति का भी निर्धारण करता है। विश्व की राजनीति का सञ्चालन विभिन्न देशों की वैदेशिक नीतियों से होता है। भारत विश्व में एक विस्तृत भू-भाग और विशाल जनसङ्ख्या वाला देश है। अतः इसकी विदेश नीति का विश्व की राजनीति पर गहरा प्रभाव पड़ना है। स्वतन्त्रता से पूर्व भारत की कोई विदेश नीति नहीं थी, क्योंकि भारत ब्रिटिश सत्ता के अधीन था, परन्तु विश्व मामलों में भारत की एक सुदीर्घ परम्परा रही है। इसका सांस्कृतिक अतीत अत्यन्त गौरवमय रहा है। न केवल पड़ोसी देशों के साथ, अपितु दूर-दूर स्थित देशों के साथ भी भारत का सांस्कृतिक एवं व्यापारिक आदान-प्रदान होता रहा है। आज भी अनेक पड़ोसी देशों पर उसकी सांस्कृतिक छाप स्पष्ट दिखायी पड़ती है।

भारतीय विदेश नीति : परम्परा

(THE INDIAN FOREIGN POLICY TRADITION)

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पूर्व भारत का विश्व राजनीति में कोई उल्लेखनीय स्थान नहीं था। पराधीन देश के रूप में उसकी अपनी कोई विदेश नीति अथवा अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति नहीं थी। पराधीन भारत की विदेश नीति का निर्धारण तान्दण में 1858 में स्थापित इण्डिया ऑफिस में होता था। अंग्रेज ही विश्व की राजनीतिक घटनाओं में भारत का प्रतिनिधित्व करते थे। भारत की देशी रियासतें भी इस विषय में स्वतन्त्र नहीं थीं। भारतीय नेता यदि विश्व की राजनीतिक घटनाओं पर कोई प्रतिक्रिया व्यक्त भी करते थे तो वह केवल अखिल भारतीय कांग्रेस के वार्षिक अधिवेशनों में प्रस्तावों के रूप में व्यक्त होकर रह जाती थी। उदाहरणार्थ, 1892 में कांग्रेस द्वारा साम्राज्यवादी स्वार्थों की रक्षा के लिए बढ़ते हुए सैनिक व्यय की आलोचना की गयी थी। 1920 के बाद भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस की रुचि अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति की ओर बढ़ी। वैसे इससे पूर्व कांग्रेस द्वारा खिलाफत आन्दोलन को समर्थन दिया गया था। 1920 एवं 1927 के बीच अखिल भारतीय कांग्रेस द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय व्यवहार के लिए कुछ सिद्धान्त निश्चित किये गये। इन सिद्धान्तों पर आधारित नियम निम्नलिखित थे :

- (1) भारत अन्य राष्ट्रों से सहयोग करेगा।

- (2) दास एवं दलित राष्ट्रों को उनके स्वतन्त्रता आन्दोलन में सहायता देगा ।
- (3) प्रजाति भेद की नीति की निन्दा करेगा ।
- (4) उपनिवेशवाद एवं साम्राज्यवाद का विरोध करेगा ।
- (5) साम्राज्यवादी युद्धों का विरोध करेगा तथा विश्व शान्ति के लिए प्रयत्न करेगा ।

1930 में तो कांग्रेस ने विदेश नीति से सम्बन्धित एक पृथक् विभाग ही बना लिया जिसके संचालक जवाहरलाल नेहरू थे । कांग्रेस ने अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर अपनी स्वतन्त्र प्रतिक्रियाएँ व्यक्त करना प्रारम्भ कर दिया । 1931 में जब जापान ने चीन पर आक्रमण किया तो उसने जापान की निन्दा की । 1930 से ही युद्ध-विरोधी प्रस्ताव पारित किये जाने लगे और यह स्पष्ट कर दिया गया कि किसी भी भावी साम्राज्यवादी युद्ध में भारत सहायता नहीं देगा । 1935 में कांग्रेस ने फासीवाद और नाजीवाद के प्रति विरोध प्रकट किया । 1935 में इटली द्वारा अवीसीनिया पर आक्रमण के विरोध में कांग्रेस के 1936 के लखनऊ अधिवेशन में एक प्रस्ताव पारित करके अवीसीनिया के प्रति सहानुभूति प्रकट की गयी । जब हिटलर ने 1938 में चैकोस्लोवाकिया पर आक्रमण किया तो कांग्रेस ने आक्रमण की निन्दा करते हुए म्यूनिख समझौते की आलोचना की । 1939 में जब द्वितीय विश्व युद्ध प्रारम्भ हुआ तो कांग्रेस ने इसमें सहयोग देने से इन्कार कर दिया । परन्तु फिर भी भारतीय लोकमत के विरुद्ध ब्रिटिश सरकार ने भारत को युद्ध में सम्मिलित घोषित कर दिया । संक्षेप में, भारतीय स्वाधीनता से पूर्व वैदेशिक युद्धों पर कांग्रेस के दृष्टिकोण से भारत की विदेश नीति की पृष्ठभूमि को समझने में बड़ी सहायता मिलती है ।

भारत की विदेश नीति के आदर्श (उद्देश्य)

(OBJECTS OF INDIAN FOREIGN POLICY)

भारत की विदेश नीति की रूपरेखा स्पष्ट करते हुए श्री जवाहरलाल नेहरू ने सितम्बर 1946 में एक प्रेस सम्मेलन में कहा था 'वैदेशिक सम्बन्धों के क्षेत्र में भारत एक स्वतन्त्र नीति का अनुसरण करेगा और गुट की खींचतान से दूर रहते हुए ससार के समस्त पराधीन देशों को आत्मनिर्णय का अधिकार प्रदान कराने तथा जातीय भेद-भाव की नीति का दृढतापूर्वक उन्मूलन कराने का प्रयत्न करेगा । साथ ही वह दुनिया के शान्तिप्रिय राष्ट्रों के साथ मिलकर अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग और सद्भावना के प्रसार के लिए भी निरन्तर प्रयत्नशील रहेगा ।' नेहरू का यह कथन आज भी भारत की विदेश नीति का आधार-स्तम्भ है । भारत की विदेश नीति की मूल बातों का समावेश हमारे संविधान के अनुच्छेद 51 में कर दिया गया है; जिसके अनुसार राज्य अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा को बढ़ावा देगा, राज्य राष्ट्रों के मध्य न्याय और सम्मानपूर्वक सम्बन्धों को बनाये रखने का प्रयास करेगा, राज्य अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों तथा सन्धियों का सम्मान करेगा तथा राज्य अन्तर्राष्ट्रीय झगड़ों को पच फेंसलों द्वारा निपटाने की रीति को बढ़ावा देगा । कुल मिलाकर भारत की विदेश नीति के प्रमुख आदर्श अथवा उद्देश्य (Objects) निम्नलिखित हैं :

- (1) अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति और सुरक्षा के लिए प्रत्येक सम्भव प्रयत्न करना ।
- (2) अन्तर्राष्ट्रीय विवादों को मध्यस्थता द्वारा निपटाये जाने की नीति को प्रत्येक सम्भव तरीके से प्रोत्साहन देना ।
- (3) सभी राज्यों और राष्ट्रों के बीच परस्पर सम्मानपूर्ण सम्बन्ध बनाये रखना ।
- (4) अन्तर्राष्ट्रीय कानून के प्रति और विभिन्न राष्ट्रों के पारस्परिक सम्बन्धों में सन्धियों के पालन के प्रति आस्था बनाये रखना ।
- (5) सैनिक गुटबन्धियों और सैनिक समझौतों से अपने आपको पृथक् रखना तथा ऐसी गुटबन्धी को निरुत्साहित करना ।
- (6) उपनिवेशवाद का, चाहे वह कहीं भी किसी भी रूप में हो, उग्र विरोध करना ।

(7) प्रत्येक सरकार की साम्राज्यवादी भावना को निरुत्साहित करना ।

(8) उन देशों की जनता की सक्रिय सहायता करना जो उपनिवेशवाद, जातिवाद और साम्राज्यवाद से पीड़ित हो ।

उपर्युक्त उद्देश्यों से यह बात स्पष्ट होती है कि भारत की विदेश नीति में मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों, शान्ति एवं समानता के सिद्धान्तों को सर्वाधिक महत्त्व दिया गया है । भारत ने न्याय के आधार पर सभी के साथ सहयोग एवं सद्भावना की नीति पर चलने का निश्चय किया है । इसी परिप्रेक्ष्य में भारत की विदेश नीति के प्रमुख निर्माता जवाहरलाल नेहरू ने भारत की विदेश नीति के तीन आधार स्तम्भ बताये—शान्ति, मित्रता और समानता ।

भारतीय विदेश नीति का प्रमुख आधार : राष्ट्रीय हित

(THE CARDINAL BASIS OF INDIAN FOREIGN POLICY : NATIONAL INTEREST)

भारत ही क्या किसी भी देश की विदेश नीति का मूल्यांकन अथवा उसकी वास्तविक दिशा मात्र उद्घोषित सिद्धान्तों अथवा आदर्शों पर सम्भव नहीं होती । हर प्रश्न अथवा प्रसंग के कई पहलु होते हैं जिनका समुचित विवेचन कर निर्णय लेते समय राष्ट्रीय हित को प्रधानता देनी होती है । भारतीय विदेश नीति के निर्माताओं द्वारा उद्घाषित उपर्युक्त उद्देश्यों में कहीं भी राष्ट्रीय हित का उल्लेख नहीं मिलता । इससे महज यह भ्रम होने की सम्भावना है कि वे उद्घोषित उद्देश्य आदर्शों का पुल मात्र हैं । लेकिन विदेश नीति का गम्भीर विचार्य इस तथ्य से अवगत है कि अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों का आधार आदर्शवाद न होकर ठोस राष्ट्रीय हित होते हैं जिनके इर्द-गिर्द कूटनीति का व्यूह रचा जाता है । भारत इसका अपवाद नहीं । भारतीय नेताओं द्वारा घोषित इन उद्देश्यों की यदि सही व्याख्या की जाय तो यह वास्तविक समझते हुए देर नहीं लगेगी कि ये पार-लौकिक जगत के लिए नहीं, बल्कि राष्ट्रीय हित की जीवन्त समस्याओं को अपने समूचे परिवेश के सन्दर्भ में देखने का प्रयास है । इन सिद्धान्तों में नीति निर्धारकों ने न केवल राष्ट्रीय हित के प्रभावी स्वरूप का स्वीकार किया है अपितु उन्हें सर्वाधिक महत्त्व देते हुए आधार रूप माना है । 4 दिसम्बर 1947 को संविधान सभा में जवाहरलाल नेहरू ने 'राष्ट्रीय हित' को प्रबलतम आधार स्वीकार करते हुए कहा था :

“हम चाहे कोई भी नीति निर्धारित करें किन्तु देश की वैदेशिक नीति से सम्बन्धित व्यक्ति की होशियारी राष्ट्र-हित को सुरक्षित रखने में ही निहित है । हम अन्तर्राष्ट्रीय सद्भावना, शान्ति और सद्भावना की बात करें और अपनी आस्थाओं पर पूरी निष्ठा रखें, लेकिन वास्तविकता यह है कि हर एक सरकार अपने राष्ट्रीय हितों को ही प्राथमिकता और सर्वोपरिता देगी । कोई भी सरकार ऐसे आचरण का खतरा नहीं उठा सकती जो राष्ट्रीय हित के प्रतिकूल हो अतः किसी भी राष्ट्र का चाहे वह राष्ट्र साम्राज्यवादी हो, समाजवादी अथवा साम्यवादी हो, विदेश मन्त्री अपनी नीति आचरण में निरन्तर राष्ट्रीय हितों को ही प्राथमिकता देगी ।”¹

देश और विदेश के अध्येयता एवं पर्यवेक्षक भारत की विदेश नीति को आदर्श-प्रधान और स्वहित-प्रधान कम मानते हैं । इस भ्रम का मुख्य कारण पण्डित जवाहरलाल नेहरू की वैचारिक भूमि है जो लचीली होने के साथ-साथ विशाल ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य और व्यापकत्व लिये है किन्तु गहराई से देखा जाये तो प्रतीत होगा कि विदेश नीति के इन आधारों की नींव राष्ट्रीय हित पर ही रखी गयी थी चाहे वह इण्डोनेशिया की स्वतन्त्रता का प्रश्न हो अथवा स्वेज नहर का विवाद, कागो का हों अथवा हंगरी का विद्रोह—भारत की भूमिका विशुद्ध रूप से राष्ट्रीय हित को लेकर ही थी । उसका मूल लक्ष्य भारत के स्वतन्त्र स्तर को घोषित करना तथा उसके दीर्घकालीन हितों की

¹ जवाहरलाल नेहरू, इण्डियाज फॉरेन पॉलिसी, पृ. 28 ।

रक्षा करना था। श्री नेहरू के शब्दों में, “भारत के लिए उसके दूरगामी हित को देखते हुए यही हितकर होगा कि हम बिना किसी को नाराज किये लाखों लोगों की सहानुभूति प्राप्त करते हैं।” स्वेज नहर के बाद में भारत का अरब गणराज्य को समर्थन इस देश के आर्थिक और व्यापारिक हितों को लेकर था। दक्षिण अफ्रीका में रंग-भेद की नीति का विरोध और उसके लिए किये गये प्रयत्नों में भी उसका हित निहित रहा है। ‘सीटो’ और ‘सेण्टो’ जैसी सन्धियों का विरोध आदर्शवाद के घरातल पर न होकर भारत की सुरक्षा और एशियाई क्षेत्र की शान्ति को लेकर था, क्योंकि इन सन्धियों ने तो एक तरह से संघर्ष को भारत ही के दरवाजे पर लाकर खड़ा कर दिया था। हंगरी के प्रश्न पर भारत के रवैये की पश्चिमी देशों में सबसे अधिक आलोचना हुई। प्रो. ब्रेशर का कहना है कि “हंगरी विद्रोह (1956) के मामले में भारत की प्रतिक्रिया बड़ी धीमी एवं कष्टदायक थी। पर्यवेक्षकों का यह भी कहना था कि भारत ने इण्डोनेशिया की स्वतन्त्रता और स्वेज नहर के राष्ट्रीयकरण के समय फ्रांस, इंग्लैंड और इजरायल की कार्यवाही पर जिस आक्रामक भाषा का प्रयोग किया वह हंगरी के लोगों के दमन पर नदारद थी।” वस्तुतः हंगरी में रूस के हस्तक्षेप की भर्त्सना अभियान में भारत का रवैया उसके अपने हितों के परिप्रेक्ष्य में समझना चाहिए। इससे सिद्धान्तों की धुंध हटकर वस्तुस्थिति का पता लग जाता है। कश्मीर और स्वेज नहर विवाद में सोवियत रूस की भूमिका भारत के पक्ष में रही थी और पश्चिमी देशों का रवैया उसके विरुद्ध। फिर भारत सोवियत रूस को नाराज क्यों करता? केवल इसलिए कि अमरीका और पश्चिमी देश ऐसा चाहते थे? कश्मीर पर पाकिस्तान के नग्न आक्रमण की घटना को पश्चिमी देश अगर सहजता से पचा सकते हैं तो भारत सहज सिद्धान्तों के नाम पर अपनी मित्रता को दाव पर कैसे लगा सकता था? जो लोग भारत की विदेश नीति के आधारभूत सिद्धान्तों को राष्ट्रीय हित से अलग-थलग रखकर विवेचन करते हैं उन्हें निराशा होनी स्वाभाविक है। नेहरू ने स्वयं कहा था कि “मैंने स्वाभाविक रूप से भारत के हितों को देखा क्योंकि यह मेरा पहला कर्तव्य है।”

भारत की गोआ मुक्ति के लिए की गयी सैनिक कार्यवाही पुर्तगाल और पुर्तगाली साम्राज्यवाद के मित्रों को अच्छी नहीं लगी। अमरीका के एक पत्रकार ने उस समय के प्रतिरक्षा मन्त्री श्रीकृष्ण मेनन से पूछा कि अहिंसा की वकालत करने वाले देश की यह कार्यवाही कहां तक न्याय-संगत है। कुशाग्र बुद्धि मेनन ने कहा, ‘क्या आप कोई ऐसा दस्तावेज या उदाहरण बता सकते हैं जिसमें भारत ने शस्त्र न उठाने की शपथ ली हो?’

श्री एम. एम. रहमान ने अपनी पुस्तक ‘द पॉलिटिक्स ऑफ नॉन एलायनमेंट’ में भारतीय विदेश नीति के आधारभूत सिद्धान्त और राष्ट्रीय हित की विशद विवेचना की है। उन्होंने यह सिद्ध करने का प्रयत्न किया है कि रंग-भेद और उपनिवेश का विशेष विरोध तथा एफ्रो-एशियाई देशों के स्वतन्त्रता-संगम का समर्थन विदेश नीति का साध्य नहीं बल्कि साधन है। गुट-निरपेक्षता भी लेखक के अभिमत में राष्ट्र की सुरक्षा और विकास का माध्यम है। भारत और अरब गणराज्य की नीति की विस्तारपूर्वक व्याख्या करते हुए लेखक ने इस बात पर जोर दिया है कि इन देशों ने उपनिवेशवाद, साम्राज्यवाद अथवा अन्य किसी शक्ति का विरोध अपनी सुरक्षा को ध्यान में रखते हुए ही किया है। अतः इन लक्ष्यों की सुरक्षा तथा आर्थिक लाभ के हितों को परिपोषित करने का माध्यम माना जाना चाहिए।¹

संक्षेप में, भारत की विदेश नीति के आधारों का उल्लेख मात्र आदर्श अथवा कोरे मानववादी दृष्टिकोण को लेकर नहीं बल्कि सुनिश्चित राष्ट्रीय हित के विभिन्न पहलुओं को दृष्टि में रखकर ही किया गया है। कोई भी देश, चाहे वह कितना ही शक्ति-सम्पन्न क्यों न हो वह अपनी

¹ M. M. Rehman, *The Politics of Non-alignment*, pp. 173-75.

सुरक्षा, अखण्डता और आर्थिक हितों को नजर-अन्दाज नहीं कर सकता। यही उसकी विदेश नीति का प्रारम्भिक केन्द्र-बिन्दु तथा सफलता की अन्तिम कसौटी है। राष्ट्रीय हित के सम्बन्ध में यह तथ्य भी ध्यान में रखा जाना चाहिए कि वह एक गत्यात्मक तत्त्व है। इसलिए विदेश नीति में भी समय एवं परिस्थितियों के अनुसार परिवर्तन स्वाभाविक है।

भारत की विदेश नीति के निर्माणक तत्त्व

(DETERMINING FACTORS OF INDIA'S FOREIGN POLICY)

डॉ. वी. पी. दत्त के अनुसार, “ऐतिहासिक परम्पराओं, भौगोलिक स्थिति और भूत-कालीन अनुभव भारतीय विदेश नीति के निर्माण में प्रभावक तत्त्व रहे हैं।”¹

भारत की विदेश नीति के निर्माण में जिन तत्त्वों का विशिष्ट महत्त्व रहा है, वे निम्न-लिखित हैं :

1. भौगोलिक तत्त्व—किसी भी विदेश नीति के निर्माण में उस देश की भौगोलिक परिस्थितियाँ प्रमुख और निर्णायक महत्त्व की होती हैं। के. एम. पणिकर के अनुसार, “जब नीतियों का लक्ष्य प्रादेशिक सुरक्षा होता है तो उनका निर्धारण मुख्य रूप से भौगोलिक तत्त्वों से ही हुआ करता है।” भारत उत्तर में साम्यवादी गुट के दो प्रमुख देशों—सोवियत संघ और चीन के विलकुल समीप है। भारत के एक छोर पर पाकिस्तान है तो दूसरे छोर पर उसकी सीमा समुद्रों से घिरी हुई है। स्वतन्त्रता-प्राप्ति के बाद अपनी लम्बी सीमाओं की सुरक्षा भारत के लिए मुख्य चिन्ता का विषय था। यदि भारत साम्यवादी गुट में सम्मिलित हो जाता तो उसकी समुद्री सीमा पर खतरा उत्पन्न हो जाता क्योंकि पश्चिमी गुट का अपनी नौ-शक्ति के कारण हिन्द महासागर पर दबदबा था। यदि भारत पश्चिमी गुट में सम्मिलित होता तो उत्तरी सीमा पर साम्यवादी राष्ट्र उसके लिए स्थायी खतरा उत्पन्न कर सकते थे। इन भौगोलिक परिस्थितियों में विदेश नीति की दृष्टि से भारत के लिए यह उचित है कि वह दक्षिण में समुद्री सीमा सुरक्षित बनाये रखने के लिए ब्रिटेन से मैत्री सम्बन्ध बनाये रखे और उत्तर में अपनी स्थिति सुरक्षित रखने के लिए साम्यवादी देशों से अनुकूल सम्बन्ध बनाये रखने की चेष्टा करे।

2. गुटबन्धियाँ—जब भारत स्वाधीन हुआ तो विश्व दो गुटों में विभाजित था। अमरीका और सोवियत संघ में मनमुटाव इतना अधिक बढ़ गया कि यह मनमुटाव ‘शीत-युद्ध’ के रूप में परिवर्तित हो गया। शीत-युद्ध की इस राजनीति में भारत क्या करता? या तो वह गुटों से पृथक् रहता। भारत ने गुटों से पृथक् रहना ही ठीक समझा क्योंकि वह दोनों गुटों के बीच सेतुबन्ध का कार्य करना चाहता था।

3. विचारधाराओं का प्रभाव—भारत की विदेश नीति के निर्धारण में शान्ति और अहिंसा पर आधारित गाँधीवादी विचारधारा का भी गहरा प्रभाव रहा है। इस विचारधारा से प्रभावित होकर ही संविधान के अनुच्छेद 51 में राज्य नीति के निर्देशक तत्त्वों के अन्तर्गत विश्व शान्ति की चर्चा की गयी है। हडसन लिखते हैं कि “गाँधी के शान्तिवाद ने देश को यह भरोसा दिलाया कि विश्व में शान्ति ‘समझौते’ से ही स्थापित हो सकती है, न कि रक्षात्मक संगठन बनाने से। भारत का यह कर्तव्य है कि वह दो विरोधी पक्षों से अलग रहे और उनमें मध्यस्थ का कार्य करे।”

4. आर्थिक तत्त्व—भारत की आर्थिक उन्नति तभी सम्भव थी जब अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति बनी रहे। आर्थिक दृष्टि से भारत का अधिकांश व्यापार पाश्चात्य देशों के साथ था और पाश्चात्य

¹ “The compulsions of history, geography and past experience thus were important formative influence on the formation of India's foreign policy.”

देश भारत का शोषण कर सकते थे। भारत अपने विकास के लिए अधिकतम विदेशी सहायता का भी इच्छुक था। इस दृष्टिकोण से भारत के लिए सभी देशों के साथ मैत्री का वर्तव रखना आवश्यक था और वह किसी भी एक गुट से बँध नहीं सकता था। गुटबन्दी से अलग रहने के कारण उसे दोनों ही गुटों से आर्थिक एवं तकनीकी सहायता मिलती रही है क्योंकि कोई भी गुट नहीं चाहता कि भारत दूसरे गुट के प्रभाव-क्षेत्र में आ जाये।

5. सैनिक तत्त्व—सैनिक दृष्टि से भारत शक्तिशाली राष्ट्र नहीं था। अपनी रक्षा के लिए अनेक दृष्टियों से वह पूरी तरह विदेशों पर निर्भर था। भारत की दुर्बल सैनिक स्थिति उसे इस बात के लिए बाध्य करती रही है कि विश्व की सभी महत्वपूर्ण शक्तियों के साथ मैत्री बनाये रखी जाय। प्रारम्भ से ही भारत राष्ट्रमण्डल का सदस्य बना रहा, उसका भी यही राज था कि सैनिक दृष्टि से भारत ब्रिटेन पर ही निर्भर था।

6. श्री नेहरू का व्यक्तित्व—श्री जवाहरलाल नेहरू न केवल भारत के प्रधानमन्त्री थे अपितु विदेशमन्त्री भी थे। उनके व्यक्तित्व की छाप विदेश नीति के हर पहलू पर झलकती है। वे साम्राज्यवाद, उपनिवेशवाद और फासिस्टवाद के विरोधी थे। वे सभी अन्तर्राष्ट्रीय विवादों को शान्तिपूर्ण उपायों से सुलझाने के प्रबल समर्थक थे। वे महाशक्तियों के संघर्ष में भारत के लिए असंलग्नता की नीति को सर्वोत्तम मानते थे। अपने इन्हीं विचारों के अनुरूप उन्होंने भारत की विदेश नीति को ढाला और आज इसका जो कुछ भी रूप है वह प. नेहरू के विचारों का ही मूर्तरूप है।

7. राष्ट्रीय हित—पं. नेहरू ने संविधान सभा में स्पष्ट कहा था, “किसी भी देश की विदेश नीति की आधारशिला उसके राष्ट्रीय हित की सुरक्षा होती है और भारत की विदेश नीति का भी ध्येय यही है।” भारत का राष्ट्रीय हित क्या है? यह निर्धारित करना आसान नहीं है। भारत के दो प्रकार के राष्ट्रीय हित हैं—स्थायी राष्ट्रीय हित, जैसे देश की अखण्डता और सुरक्षा तथा अस्थायी राष्ट्रीय हित जैसे खाद्यान्न, विदेशी पूँजी, तकनीकी विकास आदि। यदा-कदा भारत की विदेश नीति में विरोधाभास दिखायी देता है, वह इस बात को सिद्ध करता है कि भारत की विदेश नीति में राष्ट्रीय हितों का सबसे बड़ा स्थान है। राष्ट्रीय हितों के सन्दर्भ में ही भारत ने पश्चिमी एशिया के सकट में इजराइल के बजाय अरब राष्ट्रों का सदैव समर्थन किया।

8. ऐतिहासिक परम्पराएँ—भारत की विदेश नीति के निर्धारण में ऐतिहासिक परम्पराओं का भी बड़ा योगदान रहा है। प्राचीनकाल से ही भारत की नीति शान्तिप्रिय रही है। भारत ने किसी भी देश पर प्रभुत्व स्थापित करने का प्रयत्न नहीं किया। भारत को यह परम्परा वर्तमान विदेश नीति में स्पष्ट दिखायी देती है।

भारत की विदेश नीति की प्रमुख विशेषताएँ

अथवा

भारतीय विदेश-नीति के मूल तत्त्व या सिद्धान्त

(BASIC PRINCIPLES OR FEATURES OF INDIA'S FOREIGN POLICY)

सितम्बर 1946 में अन्तरिम सरकार की स्थापना के बाद से ही भारतीय विदेश नीति विकसित होने लगी। प. नेहरू ने स्पष्ट कहा कि स्वतन्त्र भारत अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में एक स्वतन्त्र नीति का अवलम्बन करेगा और किसी गुट में सम्मिलित नहीं होगा। भारत संसार के किसी भी भाग में उपनिवेशवाद और प्रजातीय विभेद का विरोध करेगा और विश्व शान्ति के समर्थक देशों के साथ सहयोग करेगा। पं. नेहरू ने अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग बढ़ाने पर भी जोर दिया। यदि स्वाधीन भारत की विदेश नीति का समीक्षात्मक विश्लेषण करे तो अग्रकित विशेषताएँ हमारे सामने प्रकट होती हैं :

1. गुट-निरपेक्षता की नीति (THE POLICY OF NON-ALIGNMENT)

विश्व राजनीति में भारतीय दृष्टिकोण मुख्यतया असलग्नता अथवा गुट-निरपेक्षता का रहा है। इसे भारतीय विदेश नीति का सार तत्त्व कहा जाता है। गुट-निरपेक्षता गुटों की पूर्व उपस्थिति का संकेत देती है। जब भारत स्वाधीन हुआ तो उसने पाया कि विश्व की राजनीति दो विरोधी गुटों में बँट चुकी है। एक गुट का नेता संयुक्त राज्य अमरीका और दूसरे का मोवियत सघ था। विश्व के अधिकांश राष्ट्र दो विरोधी घेरो में विभाजित हो गये और भीषण शीत-युद्ध प्रारम्भ हो गया। शीत-युद्ध का क्षेत्र विस्तृत होने लगा और इसके साथ-साथ एक तीसरे महासमर की तैयारी होने लगी। स्वतन्त्र भारत के लिए यह एक धिक्कट समस्या थी कि इस स्थिति में वह क्या करे? ऐसी स्थिति में भारत या तो दोनों में से किसी एक का साथ पकड़ सकता था अथवा दोनों से पृथक् रह सकता था। भारत के नीति निर्धारक कहने लगे कि वे सत्तार के किसी भी गुट में सम्बन्धित नहीं होंगे। गुटबन्दी में शामिल होना न तो भारत के हित में था न सत्तार के। अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के सभी प्रश्नों पर वे गुट-निरपेक्षता की नीति का अपलम्बन करेंगे। भारत ने दोनों गुटों से पृथक् रहने की जो नीति अपनायी उसे 'गुट-निरपेक्षता' की नीति के नाम से जाना जाता है।

इस नीति का आशय है कि भारत वर्तमान विश्व राजनीति के दोनों गुटों में से किसी में भी शामिल नहीं होगा, किन्तु अलग रहते हुए भी उनसे मैत्री सम्बन्ध कायम रखने की चेष्टा करेगा और उनकी विना शर्त सहायता से अपने विकास में तत्पर रहेगा। भारत की गुट-निरपेक्षता एक विधेयात्मक, सक्रिय और रचनात्मक नीति है। इसका ध्येय किसी तीसरे गुट का निर्माण करना नहीं बल्कि दो विरोधी गुटों के बीच सन्तुलन का निर्माण करना है। असलग्नता की यह नीति सैनिक गुटों से अपने आपको दूर रखती है किन्तु पड़ोसी व अन्य राष्ट्रों के बीच अन्य सब प्रकार के सहयोग को प्रोत्साहन देती है। यह गुट-निरपेक्षता नकारात्मक तटस्थता, अप्रगतिशीलता अथवा उपदेशात्मक नीति नहीं है। इसका अर्थ सकारात्मक है अर्थात् जो सही और न्यायसंगत है उसकी सहायता और समर्थन करना तथा जो अनीतिपूर्ण एवं अन्यायसंगत है उसकी आलोचना एवं निन्दा करना। अमरीकी सीनेट में बोलते हुए नेहरू ने स्पष्ट कहा था "यदि स्वतन्त्रता का हनन होगा, न्याय की हत्या होगी अथवा कहीं आक्रमण होगा तो वहाँ हम न तो आज तटस्थ रह सकते हैं और न भविष्य में तटस्थ रहेंगे।" इसी सन्दर्भ में अण्णादोराई ने कहा है कि "यह स्वतन्त्र विदेश नीति एवं तटस्थता एक ही बात नहीं है। यदि कभी कहीं युद्ध होता है तो इस नीति की माँग होगी कि अपने स्वतन्त्रता एवं शान्ति के उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए भारत स्वतन्त्र राष्ट्रों का साथ दे। यह एक नकारात्मक नीति नहीं है, यह सकारात्मक है, जिसका उद्देश्य सम-विचारवादी राष्ट्रों के साथ मिलकर शान्ति, स्वतन्त्रता और मैत्री के उद्देश्य प्राप्त करना और अपना तथा अन्य अर्द्ध-विकसित राष्ट्रों का आर्थिक विकास करना है....।"

भारत की गुट-निरपेक्षता स्विट्जरलैण्ड या आस्ट्रिया की तटस्थता के समान नहीं है और न यह एक स्थायी तटस्थता है। इसका सरल अर्थ केवल यह है कि इन दोनों शक्तिशाली गुटों द्वारा उत्पन्न समस्याओं में हम सामान्यतया किसी का भी पक्ष लेना नहीं चाहते और अन्तर्राष्ट्रीय विवादों में नहीं पड़ना चाहते। गुट-निरपेक्षता का अर्थ है प्रथम, गुटों से पृथक् रहना, द्वितीय, शीत-युद्ध में भाग न लेना; तृतीय, यह तटस्थता नहीं है, चतुर्थ, प्रत्येक अन्तर्राष्ट्रीय समस्या पर गुण-दोषों के आधार पर निर्णय लेना और पंचम, विरोधी गुटों के बीच सन्तुलन बनाये रखना। पण्डित नेहरू ने स्पष्ट कहा था कि किसी गुट में सम्मिलित होने का अर्थ क्या है? इसका केवल एक ही अर्थ है—किसी एक विशेष प्रश्न पर आप अपने विचार का परित्याग कर दे और दूसरे

को खुश करने तथा उसकी सदिच्छा प्राप्त करने के लिए उसके विचारों को मान लें।" भारत के लिए ऐसी स्थिति असह्य थी। यह अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में पूर्ण स्वतन्त्र रहना चाहता था और किसी गुट में शामिल होकर इस स्वतन्त्रता को कायम नहीं रखा जा सकता था।

भारत की यह गुट-निरपेक्षता पलायनवाद की नीति भी नहीं है। एशिया के प्रमुख राष्ट्र के रूप में भारत अपने उत्तरदायित्व से कभी भी वचना नहीं चाहता। किसी भी विवाद के शान्ति-पूर्ण समाधान के लिए भारत की मध्यस्थता की सेवाएँ सदैव उपलब्ध रही हैं। कोरिया, हिन्द चीन, मिस्र एवं इजराइल के विवाद इसके उदाहरण हैं। भारतीय गुट-निरपेक्षता का अर्थ पृथक्ता-वाद भी नहीं है। विश्व की सामान्य समस्याओं में तो क्या उसे युद्ध में भी भाग लेना पड़ सकता है जैसा भारत के साथ हुआ भी। भारत नि संगता में विश्वास नहीं रखता जिसका उदाहरण यह है कि भारत न केवल राष्ट्रमण्डल एवं संयुक्त राष्ट्रसंघ का सदस्य है बल्कि अन्य अनेक राष्ट्रों के साथ उसके कूटनीतिक तथा मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध हैं।

भारत ने गुट-निरपेक्षता की विदेश नीति क्यों अपनायी ? इसके कई सशक्त कारण हैं :

(1) प्रथम, किसी भी गुट में शामिल होकर अकारण ही भारत विश्व में तनाव की स्थिति पैदा करना उपयुक्त नहीं मानता।

(2) द्वितीय, भारत अपनी विचार प्रकट करने की स्वाधीनता को बनाये रखना चाहता है। यदि उसने किसी गुट विशेष को अपना लिया तो उसे गुट के नेताओं का दृष्टिकोण अपनाना पड़ेगा।

(3) तृतीय, भारत अपने आर्थिक विकास के कार्यक्रमों को और अपनी योजनाओं की सिद्धि के लिए विदेशी सहायता पर बहुत कुछ निर्भर है। गुट-निरपेक्षता की नीति से सोवियत रूस तथा अमरीका दोनों से एक ही साथ सहायता मिल पा रही है।

(4) चतुर्थ, भारत की भौगोलिक स्थिति गुट-निरपेक्षता की नीति अपनाने को बाध्य करती है। साम्यवादी देशों से हमारी सीमाएँ टकराती हैं। अतः पश्चिमी देशों के साथ गुटबन्दी करना विवेक-समस्त नहीं। पश्चिमी देशों से विशाल आर्थिक सहायता मिलती है। अतः साम्यवादी गुट में सम्मिलित होना भी बुद्धिमानी नहीं। पण्डित नेहरू ने स्पष्ट कहा था कि "किसी गुट के साथ सैनिक सन्धियों में बँध जाने के कारण सदा उसके इशारे पर नाचना पड़ता है और साथ ही अपनी स्वतन्त्रता विन्कुल ही नष्ट हो जाती है। जब हम असंलग्नता का विचार छोड़ते हैं तो हम अपना लगर छोड़कर बहने लगते हैं। किसी देश से बँधना आत्म-सम्मान खोना है, यह बहुमूल्य निधि का विनाश है।

यदि गुट-निरपेक्षता की नीति का ऐतिहासिक परिप्रेक्ष्य में अध्ययन किया जाये तो यह कहा जा सकता है कि उसकी यात्रा के कई पड़ाव रहे हैं और यह एक गतिशील नीति (Dynamic foreign policy) सिद्ध हुई है। इसके विभिन्न चरण इस प्रकार हैं :

1. 1947 से 1950 तक—अपने प्रारम्भिक वर्षों में गुट-निरपेक्षता की भारतीय नीति बड़ी अस्पष्ट थी। कई लोग इसे 'तटस्थता' का पर्यायवाची मानते थे और स्वयं नेहरू इसे 'सकारात्मक तटस्थता' कहकर पुकारते थे। इस काल में भारत की प्रवृत्ति अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में पश्चिमी गुट की तरफ झुकी हुई थी। पश्चिमी गुट की तरफ भारतीय झुकाव के कई कारण थे। सुरक्षा के मामले में भारत पश्चिमी गुट पर निर्भर था। भारतीय सेना का संगठन ब्रिटिश पद्धति पर आधारित था और इसलिए हम ब्रिटेन के साथ इस मामले में पूरी तरह सम्बद्ध थे। हमारी शिक्षा पद्धति पश्चिमी शिक्षा प्रणाली पर आधारित थी और भारत के उच्च-शिक्षित वर्ग पर पाश्चात्य देशों का प्रभाव था। इस काल में भारत का व्यापारिक सम्बन्ध केवल पश्चिमी राष्ट्रों से था और ब्रिटेन एवं अमरीका से ही खासतौर से भारत को आर्थिक एवं तकनीकी सहायता मिल

रही थी। इस समय सोवियत सघ आर्थिक और सैनिक दृष्टि से भारत को सहायता देने की स्थिति में नहीं था। अतः भारत का झुकाव पश्चिमी देशों की तरफ अधिक रहा। इसी कारण भारत ने पश्चिमी जर्मनी को मान्यता दे दी क्योंकि उसका सम्बन्ध पश्चिमी गुट से था, जबकि पूर्वी जर्मनी को मान्यता प्रदान नहीं की। कोरिया युद्ध के प्रारम्भ में ही भारत ने पश्चिमी गुट का पक्ष लिया और उत्तरी कोरिया को आक्रामक घोषित कर दिया।

2. 1950 से 1957 तक—1950 से 1957 के काल में सोवियत सघ के प्रति भारत के दृष्टिकोण में कुछ परिवर्तन आया। इसका कारण यह था कि 1953 में स्टालिन की मृत्यु के बाद भारत के प्रति सोवियत दृष्टिकोण काफी उदार होने लगा था। इस काल में अमरीका के साथ भारत के सम्बन्धों में कटुता आने लगी क्योंकि 1954 में अमरीका और पाकिस्तान के मध्य एक सैनिक सन्धि हुई जिसके अनुसार अमरीका ने पाकिस्तान को विशाल पैमाने पर शस्त्र देने का निर्णय किया। गोआ के प्रश्न पर भी अमरीका ने पुर्तगाल का समर्थन किया जबकि सोवियत सघ ने भारतीय नीति का हमेशा समर्थन किया। इस काल में भारत के प्रधानमन्त्री नेहरू ने रूस की यात्रा की तथा रूसी नेताओं ने भारत की सद्भावना यात्राएँ की। भारत और रूस के बीच व्यापार बढ़ा और भारत को रूस से पर्याप्त आर्थिक सहायता मिलने लगी। रूस ने भारत को भिलाई इस्पात कारखाने के लिए आर्थिक और तकनीकी सहायता भी दी। 1956 में स्वेज सड़क उत्पन्न होने पर भारत ने रूस की भाँति, ब्रिटेन और फ्रांस के आक्रमण की निन्दा की। हंगरी की समस्या पर भी भारत की नीति रूस का समर्थन करती रही। संयुक्त राष्ट्र सघ में जब हंगरी की समस्या पर विचार हुआ तो भारतीय प्रतिनिधि ने सोवियत हस्तक्षेप की कटु आलोचना नहीं की।

3 1957 से 1962 तक—ऐसा कहा जाता है कि 1957 के बाद भारत की नीति पुनः पश्चिमी गुट की ओर झुकने लगी। इसके कई कारण थे। 1957 के आम चुनाव में भारत के केरल राज्य में साम्यवादियों की विजय हुई। भारत में इस समय गम्भीर आर्थिक सड़क विद्यमान था, देश में खाद्यान्न तथा विदेशी मुद्रा की कमी ने भारत को बाध्य कर दिया कि वह पश्चिमी गुट के देशों के साथ मेल-जोल बढ़ाये। इस काल में नेहरू ने अमरीका की सद्भावना यात्रा की तथा भारत पश्चिमी साम्राज्यवाद का विरोध दबोचने से करने लगा।

4 1962 का चीनी आक्रमण तथा भारतीय गुट-निरपेक्षता—नवम्बर 1962 में चीनी आक्रमण के समय गुट निरपेक्षता की नीति की अग्नि परीक्षा हुई। अनेक आलोचकों ने भारत की असलग्नता की नीति की कटु आलोचना की। यह कहा गया कि भारत की निर्गुट नीति राष्ट्रीय हितों की रक्षा करने में सर्वथा असमर्थ रही। ए. डी. गोरवाला के शब्दों में, 'विदेश नीति का लक्ष्य राष्ट्र के हितों को सुरक्षित करना होता है। सबसे बड़ा हित राष्ट्र की अखण्डता है और इसमें हमारी नीति विफल सिद्ध हुई है।' दूसरी आलोचना यह थी कि अपनी रक्षा के लिए पश्चिमी राष्ट्रों के साथ सैनिक गठबन्धन में शामिल न होकर भारत ने भारी भूल की है। यदि भारत पश्चिमी देशों के साथ मिलकर किसी सैनिक संगठन का सदस्य होता तो चीन उस पर हमला करने की हिम्मत ही नहीं करता। यह भी कहा गया कि गुट-निरपेक्षता की नीति पचशील के शान्तिवादी सिद्धान्तों पर आधारित है और इसी कारण हमने देश की प्रतिरक्षा के लिए आवश्यक तैयारी करने में धीरे उपेक्षा की है, जिसके कारण हमें भारी पराजय और क्षति उठानी पड़ी। यह भी कहा गया कि निर्गुट नीति के कारण हम अपने मित्रों की वृद्धि न कर पाये। हमने एशिया और अफ्रीका के नवीन राज्यों की स्वतन्त्रता का समर्थन किया किन्तु जब चीन ने हम पर हमला किया तो किसी ने हमारा साथ नहीं दिया। इसके विपरीत, पश्चिमी देशों—अमरीका, इंग्लैण्ड, कनाडा, पश्चिमी जर्मनी ने हमें तत्काल भारी मात्रा में हवाई जहाजों द्वारा रण-सामग्री पहुँचायी। आलोचकों ने यह भी कहा कि हमारी नीति गुट-निरपेक्षता की कही जाती है, किन्तु जब हम

साम्यवादी गुट से सम्बन्धित एक बड़े सदस्य से लड़ रहे हैं और दूसरे गुट के पश्चिमी देश हमें प्रचुर मात्रा में आर्थिक सहायता दे रहे हैं तो क्या हमारी नीति को निर्गुट कहा जा सकता है ? इन आलोचनाओं के उत्तर में पं. नेहरू का कहना था कि चीन का मुकाबला करने के लिए भारत ने जो भी शस्त्रास्त्र की सहायता ली है उसके साथ किसी प्रकार की शर्त नहीं लगी है और बिना शर्त सहायता लेने से असंलग्नता की नीति से दूर हटना नहीं कहा जा सकता । चीनी हमले के बाद 6 नवम्बर, 1962 को भारत में तत्कालीन अमरीकी राजदूत गॉलब्रेथ ने स्पष्ट कहा कि, "सैनिक सहायता देकर हम भारत को पश्चिमी देशों के सैनिक गुट में शामिल नहीं करना चाहते और न हम भारत की असंलग्न नीति को बदलने के ही समर्थक हैं । अमरीकी राष्ट्रपति कैंनेडी कई बार कह चुके हैं कि अमरीका भारत की तटस्थ नीति का स्वागत करता है ।" चीनी आक्रमण के समय अमरीकी वायु सेना ने 90 घण्टे के भीतर 1 हजार टन रण-सामग्री को अमेरिका से भारत पहुँचा दिया । दूसरी ओर सोवियत रूस ने भी अपने मिग विमान देने का तथा इसका कारखाना बना देने का वचन दिया । किसी एक गुट का सदस्य बन जाने पर भारत को दोनों महाशक्तियों से लाभ प्राप्त नहीं हो सकता था । अमरीकी विदेश सचिव डीन रस्क ने स्वयं कहा था कि वर्तमान परिस्थिति में असंलग्नता की नीति भारत के लिए सर्वोत्तम है । यदि असंलग्नता की नीति को छोड़कर भारत अमरीकी गुट में शामिल हो जाता तो भारत-चीन सीमा-संघर्ष शीत-युद्ध का एक अंग बन जाता । इसीलिए पं. नेहरू ने स्पष्ट कर दिया कि भारत अपनी रक्षा के लिए सभी मित्र राज्यों से सहायता लेगा लेकिन असंलग्नता की नीति का परित्याग नहीं करेगा ।

भारत-पाक-युद्ध (1965) और गुट-निरपेक्षता—1963 में सोवियत संघ द्वारा भारत-चीन सीमा-विवाद पर भारत का स्पष्ट रूप से खुला समर्थन किया गया । यह घटना भारत की निर्गुट नीति की एक शानदार सफलता है । 1965 के भारत-पाक संघर्ष के समय पाकिस्तान के बहुत बड़े समर्थक अमरीका ने भारत और पाकिस्तान दोनों पर आर्थिक प्रतिबन्ध लगा दिये और यह धोपणा की कि जब तक दोनों पक्ष युद्ध बन्द नहीं कर देते तब तक उन्हें किसी तरह की सैनिक सहायता नहीं दी जायेगी । इससे स्पष्ट हो गया कि गुटों में सम्मिलित होने पर भी पाकिस्तान को कोई लाभ नहीं पहुँचा । 1971 की भारत-रूस सन्धि तथा गुटनिरपेक्षता, बगला देश की क्रान्ति और तत्कालीन सैनिक शासन की दमनकारी नीति के परिणामस्वरूप दक्षिणी एशिया में उत्पन्न संकट के समय 'भारत-रूस मैत्री सन्धि' भारतीय हितों की दृष्टि से अत्यधिक महत्वपूर्ण घटना कही जा सकती है । अमरीका और चीन के बीच भारत जैसे राज्य के हितों की कीमत पर विकसित वृत्तान्त के सन्दर्भ में भारत और रूस की यह साझेदारी एक वरदान सिद्ध हुई है । गुट-निरपेक्षता की पवित्रता की दुहाई देने वाले भी यह स्वीकार करेंगे कि 1971 के भारत-पाक संघर्ष में यह सन्धि भारत को नया विश्वास, आत्म-सम्मान और इस भू-भाग में अपनी हैसियत का अहसास कराने में सहायक सिद्ध हुई है । भारत-रूस मैत्री सन्धि ने दक्षिण एशिया की वस्तु-स्थिति को निर्णायक मोड़ देते हुए तत्कालीन परिस्थितियों में भारत की सुरक्षा में महत्वपूर्ण योगदान दिया है । भारत-रूस मैत्री सन्धि के सम्बन्ध में कतिपय क्षेत्रों में यह सन्देह हो गया था कि भारत अब गुट-निरपेक्ष नहीं रहा । कई जगह तो यह भी कहा जाने लगा कि नयी दिल्ली मास्को की कठपुतली मात्र है और स्वतन्त्र निर्णय के अधिकार को खो चुकी है । किन्तु ऐसे आरोप निराधार सिद्ध हुए । भारत कुछ समय के लिए रूस के अति निकट अवस्थित हो गया था या यो कहे कि परिस्थितियों ने उसे रूस की गोद में धकेल दिया था किन्तु उसने 'स्वतन्त्र निर्णय' को समर्पित कर दिया हो ऐसा कहना सही नहीं है । उदाहरण के लिए, भारत ने ब्रेज्नेव द्वारा प्रतिपादित एशिया की सामूहिक सुरक्षा अवधारणा का खुला विरोध किया । वस्तुतः भारत-रूस सन्धि संकट

के समय के लिए 'मित्र' उत्पन्न करती है; 'सैनिक गठबन्धन नहीं' और मित्रों की खोज करना गुट-निरपेक्ष नीति का निषेध नहीं।

असली गुट-निरपेक्षता (1977 से 1979)—जनता पार्टी के घोषणा-पत्र में 'असली गुट-निरपेक्षता' की बात कही गयी थी। मोरारजी देसाई का कहना था कि इन्दिरा गांधी के जमाने में विदेश-नीति एक तरफ झुक गयी थी। इस झुकाव को दूर करना ही असली गुट-निरपेक्षता है। विदेश मन्त्री वाजपेयी के शब्दों में, "भारत को न केवल गुट-निरपेक्ष रहना चाहिए बल्कि वैसा दिखायी भी पड़ना चाहिए।" उनके अनुसार, असंलग्नता का मतलब है सर्व-संलग्नता अर्थात् सबके साथ जुड़ना, सबके साथ गठबन्धन करना। जनता सरकार ने सोवियत संघ तथा अमरीका के साथ अपने सम्बन्धों को काफी दक्षतापूर्ण ढंग से निभाया और श्रीमती इन्दिरा गांधी के आखिरी दिनों में रूस के प्रति दिखने वाले झुकाव को ठीक करने का प्रयत्न किया। किन्तु इसका मतलब यह नहीं कि जनता सरकार ने रूस के साथ रिश्ते बिगाड़ लिये या अमरीका के साथ 'नया अध्याय' शुरू कर दिया।

1980 के बाद गुट-निरपेक्षता—जनवरी 1980 में जब श्रीमती गांधी को पुनः भारत के प्रधानमन्त्री का पद सम्हालने का अवसर मिला तो भारत की विदेश नीति में जो गति आयी उसका प्रभाव सर्वत्र प्रकट होने लगा। न्यूयार्क में 1980 के अन्तिम दिनों में भारत ने असंलग्न गुट के मध्य बहुत सक्रिय होकर प्रधान मन्त्रियों एवं विदेश मन्त्रियों को आपस में विचार-विमर्श करने हेतु प्रेरित किया एवं उनसे अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में गिरते हुए मूल्यों को पुनर्स्थापित करने का अनुरोध किया। 1981 में भारत ने 98 असंलग्न राष्ट्रों के विदेश मन्त्रियों का सम्मेलन नयी दिल्ली में बुलाकर अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के प्रमुख बिन्दुओं पर विचार-विमर्श करने का महत्वपूर्ण अवसर उपलब्ध कराया। भारत ने 77 देशों के समूह के अध्यक्ष रूप में अन्य राष्ट्रों के सहयोग से 1980 से लगातार इस बात का प्रयास किया है कि विश्व के आर्थिक क्षेत्र में व्याप्त संरचनात्मक एवं मौलिक असन्तुलन के अभिशाप को अविलम्ब दूर कर दिया जाये।

मार्च 1983 में नयी दिल्ली में निर्गुट देशों का सातवाँ शिखर सम्मेलन आयोजित कर भारत विश्व स्तर पर निर्गुट आन्दोलन का प्रमुख प्रवक्ता बन गया। इस सम्मेलन में 101 राष्ट्रों ने भाग लिया और उन्होंने भारतीय प्रधानमन्त्री श्रीमती गांधी को अगले तीन वर्ष के लिए निर्गुट आन्दोलन का अध्यक्ष निर्वाचित किया। भारत की गुट-निरपेक्ष विदेश नीति के लिए यह घटना एक शानदार उपलब्धि थी। श्रीमती गांधी की हत्या के बाद युवा प्रधानमन्त्री श्री राजीव गांधी गुट-निरपेक्ष आन्दोलन के लगभग एक वर्ष तक अध्यक्ष रहे। दिसम्बर 1989 में सत्तारूढ़ राष्ट्रीय मोर्चा सरकार ने भी गुट निरपेक्ष मार्ग पर चलते रहने का आश्वासन दिया है।

आलोचना : गुट-निरपेक्षता काफी नहीं—डॉ वेदप्रताप वैदिक गुट-निरपेक्ष नीति के प्रखर आलोचक हैं। अपनी बहुचर्चित पुस्तक "भारतीय विदेश नीति नये दिशा सकेत"¹ में वे लिखते हैं-

(1) शीत-युद्ध के वातावरण में नवोदित भारत के लिए गुट-निरपेक्षता की नीति का वर्ण शायद तात्कालिक दृष्टि से उचित रहा हो किन्तु भारत जैसे विशाल देश के लिए गुट-निरपेक्षता की नीति को शाश्वत नीति का रूप देना न तर्कसंगत है और न ही यह दृष्टिकोण यथार्थ की कसौटी पर खरा उतरता है।²

(2) विदेश नीति का क्षेत्र इतना व्यापक है कि इसे गुट-निरपेक्षता की परिधि में बाँधा नहीं जा सकता। गुट-निरपेक्षता का दायरा बहुत सीमित है। गुटों से बाहर क्रियाशील होने की कल्पना इस अवधारणा में है ही नहीं। सारी नीति गुटों की राजनीति के आस-पास घूमती है।

¹ डॉ वेदप्रताप वैदिक, भारतीय विदेश नीति : नये दिशा सकेत, 1980, नयी दिल्ली, अध्याय 9।

² वही, पृष्ठ 122।

महाशक्ति-गुटो की राजनीति पर प्रतिक्रिया करते रहना ही इस नीति का मुख्य लक्ष्य बन जाता है।

(3) गुट-निरपेक्षता ऊर्ध्वमूल नीति रही है। ऐसी नीति, जिसकी जड़ें ऊपर हैं, नीचे नहीं। राष्ट्रहित उसके केन्द्र में नहीं है। उससे राष्ट्रहित हो जाये, यह एक अलग बात है। उसके केन्द्र में नेतागिरी की भावना रही है। मोर का नाच! पाँव कितने ही कमजोर हों, गन्दे भी, लेकिन पंख फैलाकर नाच होना चाहिए। दुनिया के मंचों पर नेतागिरी चमकनी चाहिए।

(4) भारत पर जब चीन का हमला हुआ तो भारत के प्रति सहानुभूति प्रदर्शित करने में भी तथाकथित गुट-निरपेक्ष राष्ट्रों ने कोताही की। ब्रिटेन और अमरीका ने हथियार दिये। विदेश नीति जोर का झटका खा गयी।

(5) भारत ने गुट-निरपेक्षता की नीति का वरण अपनी शक्तिहीनता की विवशता को छिपाने के लिए किया। एक सीमा तक नेहरू को इस विलक्षण कार्य में सफलता भी मिली। दुनिया के शक्तिशाली देशों के नेताओं के साथ नेहरू का नाम भी अखबारों में छपने लगा। लेकिन इससे भारत को क्या लाभ हुआ? इससे दो प्रमुख हानियाँ हुईं : एक तो भारत अपने आस-पास के वातावरण से लगभग बेखबर हो गया। पड़ोसी देशों की उपेक्षा ही नहीं हुई, अपनी सुरक्षा के लिए जो मुस्तैदी आवश्यक होती है, उसके प्रति भी भारत उदासीन हो गया। कौटिल्य अपनी विदेश नीति का प्रारम्भ दूर से या ऊपर से नहीं करता; पास से और नीचे से करता है। उसकी नीति ऊर्ध्वमूल नहीं, अधोमूल है। नेहरू नीति ऊर्ध्वमूल रही। वह केवल ऊपर की ओर देखती थी, इसलिए नीचे ठोकर खाती थी। गुट-निरपेक्षता की नीति को विदेश नीति का लक्ष्य या पर्याय मान बैठने का दूसरा दुष्परिणाम यह हुआ कि भारत के पास अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में चलाने के लिए विचारधारा का कोई सिक्का नहीं रहा।

(6) सच्चे अर्थों में गुट-निरपेक्ष होना तो केवल शक्तिशाली राष्ट्र के लिए सम्भव है.... गुट-निरपेक्षता के स्थान पर हमें 'स्वतन्त्र' शब्द का प्रयोग करना चाहिए। गुट-निरपेक्षता की नीति में धुरी 'गुट' है, जबकि 'स्वतन्त्र' नीति में धुरी 'स्व' है याने 'राष्ट्र' हैं। विदेश नीति ऊर्ध्वमूलक नहीं, राष्ट्रमूलक हो। हमारी नीति का मूल आधार शक्ति-गुटों के बदलते तैवर नहीं, स्थायी राष्ट्रीय हित हो।

इन आलोचनाओं के बावजूद यह एक सचाई है कि श्रीमती गाँधी ने 'गुट-निरपेक्ष नीति को आदर्श के मायाजाल से निकालकर उसे राष्ट्रीय हित के यथार्थ की धरोहर प्रदान की।' डॉ. वी. पी. दत्त ने हाल ही में प्रकाशित अपनी पुस्तक 'इण्डियाज फॉरेन पॉलिसी' में लिखा है कि 'गुट-निरपेक्षता का सिद्धान्त विदेश नीति का दिशा सूचक रहा है क्योंकि इससे राष्ट्रीय हितों का संवर्द्धन हुआ है।' ¹ आज गुटवन्दी में लिप्त राज्य भी गुट-निरपेक्षता के मार्ग पर चलने लगे हैं। पाकिस्तान का गुट-निरपेक्ष आन्दोलन में शामिल हो जाना यह सिद्ध कर देता है कि भारत की नीति सही और ठोस है।

2. शान्ति की विदेश नीति

(POLICY OF PEACE)

भारत की विदेशी नीति सदैव ही विश्व शान्ति की समर्थक रही है। भारत ने प्रारम्भ से ही यह महसूस किया है कि युद्ध और संघर्ष नवोदित भारत के आर्थिक और राजनीतिक विकास को अवरुद्ध करने वाला है। अगस्त 1954 में पणिक्कर ने कहा था, "भारत को इस

¹ "Non-alignment is one of the guide posts which has survived because it has advanced the national interests of the country."

—V. P. Dutt, *India's Foreign Policy* (Vikas, New Delhi, 1984), pp 1-24.

वात की बड़ी चिन्ता है कि उसकी प्रगति को तथा सामान्य रूप से मानव-जाति की उन्नति को सफ़ट में डालने वाला कोई युद्ध न हो ।” 1956 के स्वेज नहर के सफ़ट के कारण भारत की आर्थिक योजनाएँ अत्यधिक प्रभावित हुईं । 1967 के अरब-इजराइल युद्ध के कारण भारतीय अर्थ-व्यवस्था बुरी तरह लड़खड़ाने लगी । शान्तिवादी नीति की घोषणा करते हुए पं. नेहरू ने कहा था कि “हमारी पहली नीति तो यह होनी चाहिए कि हम ऐसी भीषण आपत्ति को घटित होने से रोकें, दूसरी नीति इससे बचने की होनी चाहिए और तीसरी नीति भी स्थिति बचाने की होनी चाहिए कि यदि युद्ध छिड़ जाय तो हम रोकने में समर्थ हो सकें ।” भारत शुरू से ही विश्व शान्ति के लिए निःशस्त्रीकरण को परम आवश्यक मानता था । यही कारण है कि जब 1963 में आणविक परीक्षण निरोध सन्धि हुई तो भारत वह पहला देश था जिसने अविलम्ब इस सन्धि पर हस्ताक्षर कर दिये । 28 जनवरी, 1985 को नयी दिल्ली में छह राष्ट्रों का एक अन्तर्राष्ट्रीय शान्ति सम्मेलन हुआ । इस सम्मेलन के लिए नयी दिल्ली का चयन, शान्ति कार्य में भारत की प्रतिष्ठा को बढ़ाने वाला था । सम्मेलन ने अपील की कि अणुशक्ति सम्पन्न राष्ट्र शीघ्र अपने नित नवीन अणु परीक्षण, आयुध उत्पादन, दुनिया के विभिन्न हिस्सों में आयुध सस्थापन तथा अपनी अणु हस्तान्तरण व्यवस्था को निरस्त करें ।

3. मैत्री और शान्तिपूर्ण सह-अस्तित्व की नीति

(POLICY OF FRIENDSHIP AND PEACEFUL CO-EXISTENCE)

भारत की विदेशी नीति मैत्री और सह-अस्तित्व पर जोर देती है । भारत की यह धारणा रही है कि विश्व में परस्पर विरोधी विचारधाराओं में सह-अस्तित्व की भावना पैदा हो । यदि सह-अस्तित्व को स्वीकार नहीं किया जाता तो आणविक शस्त्रों से समूची दुनिया का हा बिनाश हो जायेगा । इसी कारण भारत ने अधिक से अधिक देशों के साथ मैत्री सन्धियाँ और व्यापारिक समझौते किये । इन सन्धियों में—भारत-नैपाल मैत्री सन्धि, भारत-इराक मैत्री सन्धि, भारत-जापान शान्ति सन्धि, भारत-मिस्र शान्ति सन्धि, भारत-रूस मैत्री सन्धि, भारत-बंगलादेश मैत्री सन्धि उल्लेखनीय हैं । प. नेहरू ने स्पष्ट कहा था कि “विश्व में आज अलगाव के लिए कोई स्थान नहीं है, हम दूसरों से अलग रहकर जिन्दा नहीं रह सकते । हमें या तो सहयोग करना चाहिए अथवा युद्ध । हम शान्ति चाहते हैं । अपना वश चलते हम दूसरे राष्ट्र के साथ लड़ाई नहीं चाहते ।”

4. विरोधी गुटों के बीच सेतुबन्ध की नीति

(POLICY TO ACT AS A MEDIATOR BETWEEN POWER BLOCS)

भारत अपनी विदेश नीति द्वारा विश्व में परस्पर विरोधी गुटों के मध्य सेतुबन्ध का कार्य करता रहा है । अपनी गुट-निरपेक्ष नीति के कारण भारत दोनों गुटों के बीच उनको मिलाने वाली कड़ी के रूप में कार्य कर सकने की एक विशिष्ट स्थिति में रहा है । दोनों गुटों के मुकाबले में भारत की आर्थिक स्थिति और सैनिक स्थिति काफी कमजोर रही है किन्तु दोनों गुटों में शक्ति सन्तुलन होने के कारण उन दोनों के बीच विभिन्न अन्तर्राष्ट्रीय विवादों के समाधान में मध्यस्थ का कार्य करने की दृष्टि से भारत की स्थिति बहुत उपयुक्त रही है । अपनी इस स्थिति के कारण अब तक उसने कोरिया, हिन्द-चीन, कांगो आदि समस्याओं के समाधान में महत्वपूर्ण योगदान किया है और दोनों गुटों को समीप लाकर, विश्व-शान्ति का आसन्न खतरा दूर किया है ।

5. साधनों की पवित्रता नीति

(POLICY TO PEACEFUL MEANS)

भारत की नीति अवसरवादी और अनैतिक नहीं रही है । भारत साधनों की पवित्रता में विश्वास करता रहा है । यदि साधनों की श्रेष्ठता में भारत का विश्वास न होता तो 1965 का ‘ताश्कन्द समझौता’ एवं 1972 का ‘शिमला समझौता’ कभी नहीं किया जाता । भारत ने

न केवल पाकिस्तान के युद्ध-बन्दी ही लौटा दिये, अपितु युद्ध में जीती हुई भूमि भी लौटा दी। भारत हथियारों का प्रयोग केवल आत्म-रक्षा में ही करना उपयुक्त मानता है। भारत मानता है कि साधन अच्छा है तो साध्य भी निश्चित रूप से अच्छा ही होगा।

6. 'पंचशील' पर जोर देने वाली नीति

(POLICY TO ADHERE PANCHSHEELA)

'पंचशील' के पाँच सिद्धान्तों का प्रतिपालन भी भारत की शान्तिप्रियता का द्योतक है। 1954 के बाद से भारत की विदेशी नीति को 'पंचशील' के सिद्धान्तों ने एक नयी दिशा प्रदान की। 'पंचशीलता' से अभिप्राय है—'आचरण के पाँच सिद्धान्त'। जिस प्रकार बौद्ध धर्म में ये व्रत एक व्यक्ति के लिए होते हैं उसी प्रकार आधुनिक पंचशील के सिद्धान्तों द्वारा राष्ट्रों के लिए दूसरे के साथ आचरण के सम्बन्ध निश्चित किये गये हैं। ये सिद्धान्त निम्नलिखित हैं :

(1) एक-दूसरे की प्रादेशिक अखण्डता और सर्वोच्च सत्ता के लिए पारस्परिक सम्मान की भावना,

(2) अनाक्रमण,

(3) एक-दूसरे के आन्तरिक मामलों में हस्तक्षेप न करना,

(4) समानता एवं पारस्परिक लाभ, तथा

(5) शान्तिपूर्ण सह-अस्तित्व।

अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर 'पंचशील' के इन सिद्धान्तों का प्रतिपादन सर्वप्रथम 29 अप्रैल, 1954 को तिब्बत के सम्बन्ध में भारत और चीन के बीच हुए एक समझौते में किया गया था। 28 जून, 1954 को चीन के प्रधानमन्त्री चाऊ-एन-लाई तथा भारत के प्रधानमन्त्री नेहरू ने 'पंचशील' में अपने विश्वास को दोहराया। एशिया के प्रायः सभी देशों ने 'पंचशील' के सिद्धान्तों को स्वीकार कर लिया। अप्रैल 1955 में 'वाण्डुंग सम्मेलन' में इन पंचशील के सिद्धान्तों को पुनः विस्तृत रूप दिया गया। 'वाण्डुंग सम्मेलन' के बाद विश्व के अधिसंख्य राष्ट्रों ने 'पंचशील' सिद्धान्त को मान्यता दी और उसमें आस्था प्रकट की। पंचशील के सिद्धान्त अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के लिए निःसन्देह आदर्श भूमिका का निर्माण करते हैं। 'पंचशील' के सिद्धान्त आपसी विश्वासों के सिद्धान्त हैं। प. नेहरू ने स्पष्ट कहा था कि "यदि इन सिद्धान्तों को सभी देश मान्यता दे दें तो आधुनिक विश्व की अनेक समस्याओं का निदान मिल जायेगा। 'पंचशील' के सिद्धान्त आदर्श हैं जिन्हें यथार्थ जीवन में उतारा जाना चाहिए। इनसे हमें नैतिक शक्ति मिलती है और नैतिकता के बल पर हम न्याय और आक्रमण का प्रतिकार कर सकते हैं।" आलोचकों का कहना है कि भारत-चीन सम्बन्धों की पृष्ठभूमि में 'पंचशील' एक अत्यन्त असफल सिद्धान्त साबित हुआ। इसके द्वारा भारत ने तिब्बत में चीन की सर्वोत्तम सत्ता को स्वीकार करके तिब्बत की स्वायत्तता के अपहरण में चीन का समर्थन किया था। इसकी आलोचना करते हुए आचार्य कृपलानी ने कहा था कि "यह महान सिद्धान्त पापपूर्ण परिस्थितियों की उपज है, क्योंकि यह आध्यात्मिक और सांस्कृतिक रूप से हमारे साथ सम्बन्ध एक प्राचीन राष्ट्र के विनाश पर हमारी स्वीकृति पाने के लिए प्रतिपादित किया गया था।"

7. साम्राज्यवाद और प्रजातीय विभेद का विरोध

(POLICY TO OPPOSE IMPERIALISM AND RACIALISM)

भारत साम्राज्यवाद के दुष्परिणामों का स्वयं भुक्तभोगी रहा है, अतः उसके लिए साम्राज्यवाद का विरोध करना है। प्रजातीय विभेद के कारण भी अन्तर्राष्ट्रीय उत्पन्न होते हैं। अतएव, भारत इन दोनों का

विरोध करता रहा। यही कारण था कि विश्व में जहाँ कहीं भी राष्ट्रवादी आन्दोलन विदेशी दासता से मुक्ति पाने के लिए हुए, भारत ने खुलकर उसका विरोध किया। इण्डोनेशिया पर जब हॉलैंड ने द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद पुनः अपनी सत्ता स्थापित करने का प्रयास किया तो भारत ने इसका घोर विरोध किया। इसके लिए उसने एशियाई देशों को संगठित किया और संयुक्त राष्ट्र सभ में इस मामले को पेश किया। 1956 में इंग्लैंड और फ्रांस ने मिलकर मिन्न पर आक्रमण कर दिया। वे स्वेज नहर को हड़प लेना चाहते थे। भारत ने इस नवीन साम्राज्यवाद का घोर विरोध किया। इसी प्रकार भारत ने लीबिया, ट्यूनीशिया, मोरक्को, मलाया, अल्जीरिया आदि देशों के स्वतन्त्रता संग्राम का पूरा समर्थन किया। भारत संयुक्त राष्ट्र सभ में उपनिवेशवाद के विरुद्ध आवाज उठाता रहा। दक्षिणी अफ्रीका और रोडेशिया में प्रजातीय विभेद आज भी अपनी चरम सीमा पर पहुँचा हुआ है। वहाँ की गरीब सरकार काले चमड़े वाले लोगों पर प्रजाति के आधार पर घोर अत्याचार करती है। भारत इस नीति का जोरदार विरोध करता रहा है। संयुक्त राष्ट्र संघ में भारत बराबर यह प्रश्न उठाता रहा है। भारत प्रजाति विभेद का इतना घोर विरोधी है कि उसने दक्षिणी अफ्रीका के साथ अपना दौत्य सम्बन्ध भी विच्छेद कर लिया।

8. संयुक्त राष्ट्र संघ का समर्थन करने वाली नीति (POLICY TO SUPPORT THE UNITED NATIONS)

भारत संयुक्त राष्ट्र सभ की स्थापना करने वाला एक संस्थापक सदस्य है। भारत संयुक्त राष्ट्र संघ को विश्व-शान्ति स्थापित करने वाला एक सहारा मानता है। भारत के लिए संघ राष्ट्रीय हितों की पूर्ति का एक प्रमुख प्रभावशाली एवं न्यायोचित मार्ग है। भारत ने संयुक्त राष्ट्र सभ के विभिन्न अंगों और विशेष अभिकरणों में सक्रिय रूप से भाग लेकर महत्वपूर्ण कार्य किये हैं। भारत ने आज तक कभी अन्तर्राष्ट्रीय कानून का उल्लंघन नहीं किया और संयुक्त राष्ट्र सभ के आदेशों का यथोचित सम्मान किया है। कोरिया और हिन्द चीन में शान्ति स्थापित करने के लिए भारत ने संघ की सहायता की। भारत ने संयुक्त राष्ट्र के आह्वान पर कांगो में शान्ति स्थापना हेतु अपनी सेवाएँ भेजी जिन्होंने उस देश की एकता को सुरक्षित किया। संयुक्त राष्ट्र सभ को भारत ने जो सहयोग दिया उसी के कारण 1984 में वह चौथी बार सुरक्षा परिषद् का अस्थायी सदस्य चुना गया। 1968 में 'अकटाड' का द्वितीय सम्मेलन बुलाकर भारत ने संयुक्त राष्ट्र सभ के प्रति अपनी निष्ठा प्रदर्शित की। भारत के वी. एन. राव ने अन्तर्राष्ट्रीय न्यायालय में न्यायाधीश के रूप में काम किया तथा डॉ. नगेन्द्रसिंह मुख्य न्यायाधीश के रूप में पदासीन रहे। वर्तमान में श्री आर. एस. पाठक न्यायाधीश के रूप में कार्यरत हैं। डॉ. राधाकृष्णन यूनेस्को के सर्वोच्च पद पर रह चुके हैं। भारतीय प्रतिनिधि श्रीमती त्रिजयलक्ष्मी पण्डित साधारण सभा का सभापतित्व कर चुकी हैं। 1987 में भारत के विदेश राज्यमन्त्री नटवरसिंह संयुक्त राष्ट्र निरस्त्रीकरण एवं विकास सम्मेलन के अध्यक्ष चुने गये। पण्डित नेहरू ने तो स्पष्ट स्वीकार किया था कि "हम संयुक्त राष्ट्र संघ के बिना आधुनिक विश्व की कल्पना नहीं कर सकते।" सक्षेप में, संयुक्त राष्ट्र संघ का समर्थन करने में भारत ने जितना सहयोग किया है, उतना दुनिया के बहुत कम देशों ने किया है। आज भी संयुक्त राष्ट्र संघ में भारत का अटूट विश्वास है और उसकी यह नीति है कि दुनिया के अन्तर्राष्ट्रीय विवादों को सुलझाने में विश्व सस्था का अधिकाधिक प्रयोग किया जाय।

भारतीय विदेश नीति : विकास के चरण

(INDIAN FOREIGN POLICY THE STAGE OF DEVELOPMENT)

भारतीय विदेश नीति के विकास को अग्रलिखित चरणों में विभाजित किया जा सकता है—

- (1) भारतीय विदेश नीति—‘नेहरू युग’ (1947-1964)
- (2) भारतीय विदेश नीति—‘शास्त्री युग’ (1964-जनवरी 1966)
- (3) भारतीय विदेश नीति—‘इन्दिरा युग’ (1966-1977)
- (4) भारतीय विदेश नीति—‘जनता सरकार का युग’ (1977-1979)
- (5) भारतीय विदेश नीति—‘इन्दिरा युग’ (1980 से 1984)
- (6) भारतीय विदेश नीति—‘राजीव युग’ (अक्टूबर 1984 से नवम्बर 1989 तक)
- (7) भारतीय विदेश नीति—‘वी. पी. सिंह युग’ (दिसम्बर 1989 से)

भारतीय विदेश नीति : ‘नेहरू युग’

(INDIAN FOREIGN POLICY : THE NEHRU ERA)

भारतीय विदेश नीति के अध्येताओं ने श्री नेहरू की विदेश-नीति को चार दृष्टियों से देखा है—(i) एक दृष्टि तो डॉक्टर अम्पादोराय तथा एम. एस. राजन जैसे विद्वानों की है जो भारतीय विदेश नीति में राष्ट्रीय हितों की रक्षार्थ नैतिक शब्दावली का प्रयोग देखते हैं। आदर्शवाद और नैतिक उपदेशों से भारतीय विदेश नीति में सिद्धान्त ऐसे लगते हैं जैसे कोई व्यक्ति नैतिक तर्क देकर मुनाफा कमाने की कोशिश कर रहा हो। (ii) दूसरी दृष्टि भारतीय विदेश नीति को एक प्रभाव की राजनीति के रूप में देखती है। इस मत में भारत की विदेश नीति सत्ता के बिना अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति पर प्रभाव स्थापित करने का अभ्यास है। द्वि-पक्षीय होने के साथ-साथ यह भारत को एक ईमानदार मध्यस्थ के रूप में प्रस्तुत करती है। (iii) तीसरी दृष्टि जिसके प्रस्तुतकर्ता श्री राणा रहे हैं, भारतीय विदेश नीति को ब्रिटिश विदेश नीति का एक रूपान्तर मान्य मानते हैं। (iv) डॉ. शान्तिस्वरूप वर्मा जैसे विद्वान कहते हैं कि श्री नेहरू का भारत कभी भी एक सन्तुष्ट शक्ति नहीं था और वे भारत को दक्षिण एशिया में एक केन्द्रीय शक्ति के रूप में विकसित करना और देखना चाहते थे।¹

श्री जवाहरलाल नेहरू के बहुमुखी और जटिल व्यक्तित्व का भारतीय विदेश नीति पर प्रभाव पड़ा है। श्री नेहरू ने भारत की विदेश नीति की न केवल नींव डाली अपितु 1964 तक उसका सफल संचालन भी किया। अन्तरिम सरकार के प्रधान के रूप में सितम्बर 1946 में भाषण करते हुए उन्होंने स्वतन्त्र भारत की विदेश नीति को सुव्यवस्थित रूप से प्रस्तुत करने का यत्न किया। नेहरू ने इस महत्त्वपूर्ण घोषणा में कहा था कि अब भारत अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों में स्वतन्त्र राष्ट्र के रूप में, निजी नीति के साथ हिस्सा लेगा, किसी और देश के पिछलग्गू के रूप में नहीं। भारत शक्ति-संघर्ष में फँसने की इच्छा नहीं रखता था पर शक्ति-संघर्ष के यथार्थ के प्रति अन्धा नहीं था। ‘नेहरू युग’ में भारतीय विदेश नीति के कतिपय महत्त्वपूर्ण पहलु इस प्रकार हैं :

1 भारत और राष्ट्रमण्डल—नेहरू ने विदेश नीति के क्षेत्र में यह महत्त्वपूर्ण निर्णय लिया कि भारत राष्ट्रमण्डल का सदस्य बना रहेगा। पं. नेहरू ने कहा कि “वर्तमान विश्व में जबकि अनेक विध्वंसकारी शक्तियाँ सक्रिय हैं और हम प्रायः युद्ध के कगार पर खड़े हैं, मैं सोचता हूँ कि किसी समुदाय से सन्धि-विच्छेद करना अच्छी बात नहीं है। राष्ट्रमण्डल की सदस्यता भारत के और सम्पूर्ण विश्व के लिए लाभदायक है। इससे भारत को लक्ष्यों की प्राप्ति में सहयोग मिलेगा।” जिस समय नेहरू ने राष्ट्रमण्डल में बने रहने का फैसला किया उस समय उनके सामने अन्य उद्देश्यों के साथ शायद एक उद्देश्य यह भी रहा होगा कि इस मंच के द्वारा भारत

¹ डॉ. शान्तिस्वरूप, ‘भारतीय विदेश नीति : एक नयी दिशा दृष्टि’ राज्यशास्त्र समीक्षा, जुलाई 1975, पृ. 8-9।

नवोदित अफ्रीकी और एशियाई देशों का सरगना बन सकता है।¹ नेहरू यह जानते थे कि आर्थिक दृष्टि से भारत का अधिकांश व्यापार ब्रिटेन और राष्ट्रमण्डल के देशों पर निर्भर था। इस हालत में एकाएक राष्ट्रमण्डल से सम्बन्ध विच्छेद कर लेने में कठिनाई थी। सैनिक दृष्टि से भी भारत पूर्णतया ब्रिटेन पर आश्रित था। अपनी विस्तृत समुद्रतटीय सीमा की रक्षा के लिए भारत ब्रिटेन की नौ सेना पर आश्रित था। भारत का पूरा सैनिक संगठन ब्रिटिश पद्धति पर आधारित था और सैनिक आयुधों के लिए वह ब्रिटेन का मोहताज था। दुर्गादास के अनुसार, “नेहरू राष्ट्रमण्डल में इसलिए शामिल हुए थे क्योंकि उन्हें यह विश्वास था कि शान्ति की स्थापना के लिए शीत-युद्ध में उलझी हुई दोनों महान् शक्तियों के बीच प्रतिरोधक का काम करने के लिए राष्ट्रमण्डल को एक शक्ति के रूप में विकसित किया जा सकता था।”²

2. असंलग्नता—यद्यपि प. नेहरू ने यह कहा था कि असंलग्नता को ‘नेहरू नीति’ नहीं कहा जा सकता तथापि माइकेल ब्रेचर जैसे विद्वान यह मानते हैं कि असंलग्नता के सिद्धान्त का निर्माण और क्रियान्वयन यथार्थ में नेहरू की बहुत बड़ी देन है। नेहरू ने ही विश्व की असंलग्नता का सन्देश दिया है।³ नेहरू ने भारत के लिए जिस विदेश नीति का प्रतिपादन किया उससे देश की प्रतिष्ठा में अपार वृद्धि हुई। एशिया और अफ्रीका में बहुत लोग नेहरू और उनकी सरकार को शोषित मानवता का प्रवक्ता मानते थे और राजनीतिक पराधीनता एवं ‘उपनिवेशवाद के विरुद्ध जारी संघर्ष में उनसे नैतिक और भौतिक समर्थन की अपेक्षा करते थे।

3. महाशक्ति का सपना—नेहरू भारतवर्ष की एक महान भविष्य अथवा महान नियति का राष्ट्र मानते थे। उन्हें विदित था कि एशिया के मानचित्र पर भारत जिस प्रकार अवस्थित है उसमें उसकी स्थिति, शक्ति एवं प्रभाव क्षमता स्वयं-सिद्ध है। वह एक बहुत बड़ी राजनीतिक इकाई है। दक्षिण, पश्चिम और दक्षिण एशिया के देशों की स्थिति के प्रसंग में भारत की भूमिका इतनी केन्द्रीय है कि यदि वह स्वयं इसे न भी स्वीकार करे तो भी इस भूमिका के प्रति उदासीन नहीं रह सकता। उनका अनुमान था कि यदि भविष्य में जाँक कर देखा जाये और यदि कोई बड़ा संकट नहीं आता है तो भारत, अमरीका, रूस और चीन के बाद स्पष्टतः चौथी महाशक्ति है। पं. नेहरू ने स्वयं कहा कि “दुनिया चाहे हमारा सम्मान करे या हम से घृणा करे, हम दुनिया के नक्से से मिट नहीं सकते। हम चाहे या न चाहे हमारी एक निर्धारक एवं निर्णायक भूमिका है और दक्षिण एशिया तथा अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के परिप्रेक्ष्य में नेतृत्व की यह भूमिका हमें निभानी ही होगी।”

4. पंचशील—नेहरू ने अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति में ‘पंचशील’ के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया और इस कारण उन्हें आदर्शवादी कहा जाता था। किन्तु वस्तुतः यह उनकी यथार्थवादी कूटनीतिक चाल थी। वे चीन को ‘पंचशील’ सिद्धान्तों में उलझाये रखना चाहते थे ताकि कोई बड़ा संघर्ष टाला जा सके। तिब्बत के प्रश्न पर हमने जो कुछ भी किया उसे एक निरी मजबूरी कहा जा सकता है। हमारे सामने सभी विकल्प द्वार बन्द हो चुके थे। हिमालय का प्रांगण रणनीति की दृष्टि से उपयुक्त नहीं था। ब्रिटेन ने एक समुद्री शक्ति होने के कारण कोई विशेष उत्साहप्रद समर्थन नहीं दिया। फिर देश के विकास की आन्तरिक प्रगति इतनी धीमी थी कि

¹ एस. आर. महरोत्रा, ‘नेहरू एण्ड दी कॉमनवेल्थ’, बी. आर. नन्दा (सम्पादित), इण्डियन फॉरेन पॉलिसीज—नेहरू ऐरा, विकास, 1775, पृ. 40-41।

² दुर्गादास, भारत—कर्जन से नेहरू और उनके पश्चात्, पृ. 365।

³ “It was he who provided a rationale for India's approach to International Politics since 1947. It was he who carried the philosophy of non-alignment to the world at large.”

कोई भी व्यवहार-कुशल प्रधानमन्त्री ऐसे आदर्शवादी निर्णय कैसे ले सकता था जिससे राष्ट्रीय हितों की उपेक्षा होती हो।

5. **भारत-चीन युद्ध**—जब भारत-चीन युद्ध शुरू हुआ तो देश के कई क्षेत्रों से इस बात की माँग होने लगी कि असलग्नता की नीति पूर्णतया असफल हो चुकी है और देश के हित में इसका जल्द से जल्द परित्याग होना चाहिए। परन्तु 20 अक्टूबर, 1962 को रेडियो से राष्ट्र के नाम सन्देश देते हुए पं. जवाहरलाल नेहरू ने स्पष्ट कर दिया कि भारत अपनी असलग्नता की नीति का अनुकरण करता रहेगा। इसके बाद चीन तथा भारत का युद्ध जारी रहा तथा नेफा में भारतीय सेना की पराजय हुई। युद्ध की स्थिति अत्यन्त गम्भीर हो गयी और भारत की सुरक्षा अत्यधिक खतरे में पड़ गयी। इस हालत में भारत सरकार ने पश्चिमी राष्ट्रों से सैनिक सहायता के लिए अपील की। अमरीका और ब्रिटेन ने भारत को सहायता देने का निर्णय किया और इन देशों से बहुत बड़ी मात्रा में शस्त्रास्त्र भारत पहुँचाये गये। नेहरू मानते थे कि असलग्नता की नीति को छोड़कर अमरीकी गुट में शामिल हो जाने के फलस्वरूप भारत-चीन सीमा-संघर्ष शीत-युद्ध का एक अंग बन जाता। नेहरू ने व्यवहारवादी दृष्टिकोण अपनाते हुए निर्णय लिया कि भारत अपनी रक्षा के लिए सभी मित्र राज्यों से सहायता लेगा, लेकिन असलग्नता की नीति का परित्याग नहीं करेगा।

6. **गोआ पर अधिकार**—पं. नेहरू के जीवन काल में गोआ के प्रश्न पर भारत ने शक्ति का प्रयोग किया और पुर्तगाली अत्याचारों से गोआ को मुक्ति दिलायी।

नेहरू की विदेश नीति की आलोचना—अनेक विचारकों का मत है कि हमारी विदेश नीति सामान्य रूप से सफल होते हुए भी कुछ अशो में अपने उद्देश्यों को पूर्ण रूप से प्राप्त करने में सफल नहीं हुई थी। नेहरू की विदेश नीति विश्व-व्यापी स्तर (Global Level) पर तो सफल हुई किन्तु प्रादेशिक स्तर (Regional Level) पर इतनी सफल नहीं हो पायी। भारत की विदेश नीति कोरिया, हिन्द-चीन और स्वेज के मामलों में सफल हुई। विश्व में शान्ति का अग्रदूत बना रहने वाला भारत अपने पड़ोसी पाकिस्तान और चीन के साथ शान्तिपूर्ण सम्बन्ध नहीं बनाये रख सका। 1962 में चीन द्वारा भारत पर आक्रमण होने के समय यद्यपि विश्वव्यापी स्तर पर हमारी नीति सफल होने के कारण हमें दोनों गुटों के देशों—अमरीका, ब्रिटेन तथा रूस—से पूरी सहायता मिली किन्तु हमारी सीमा के साथ लगे देशों—पाकिस्तान, नेपाल, बर्मा, लका आदि—ने हमारा समर्थन नहीं किया, पश्चिमी तथा दक्षिणी-पूर्वी एशिया के सभी देश (मलाया के अतिरिक्त) मौन रहे। नेहरू की विदेश नीति का दूसरा दोष यह बताया जाता है कि उसने सभी आवश्यक परिस्थितियों तथा सम्भावनाओं का ध्यान नहीं रखा और अनेक सम्भावित तथ्यों की उपेक्षा की। 1954 में भारत ने चीन की विस्तारवादी प्रवृत्ति को भली-भाँति जानते हुए भी तिब्बत पर उसकी प्रभुसत्ता स्वीकार की किन्तु इसके बदले में अपने देश के हजारों मील लम्बे सीमान्त को स्पष्ट रूप से निर्धारित नहीं कराया और वह केवल पंचशील के सिद्धान्तों की घोषणा मात्र से सन्तुष्ट हो गया।

भारतीय विदेश नीति : 'शास्त्री-युग'

(INDIAN FOREIGN POLICY · SHASTRI ERA)

श्री नेहरू की मृत्यु के उपरान्त (27 मई, 1964) श्री लालबहादुर शास्त्री भारत के प्रधानमन्त्री बने और जनवरी 1966 में अपनी मृत्युपर्यन्त उन्होंने भारत की विदेश नीति का बड़ी कुशलता से संचालन किया। श्री नेहरू के आदर्शवाद को दृष्टि में रखते हुए शास्त्री ने राष्ट्रीय हित की दृष्टि से यथार्थवादी नीतियाँ अपनायीं। शास्त्री के समय विदेश नीति की दृष्टि से मुख्य तथ्य इस प्रकार हैं :

1. **पड़ोसी देश के साथ मधुर व्यवहार**—शास्त्री ने विदेश नीति में यह परिवर्तन किया

कि भारत को पड़ोसी देशों के साथ मधुर सम्बन्ध स्थापित करने चाहिए। शास्त्री ने दक्षिण-पूर्व एशिया के देशों पर विशेष ध्यान दिया। इससे पूर्व नेहरू महाशक्तियों पर ही ध्यान केन्द्रित किये हुए थे।

2. भारत-पाक युद्ध, 1965—1965 में भारत-पाक युद्ध हुआ इससे पूर्व दोनों देशों में कच्छ का समझौता हुआ था। शास्त्री के नेतृत्व में भारत ने खुलकर युद्ध में भाग लिया और पाकिस्तान को पराजित किया। जब पाकिस्तान ने अन्तर्राष्ट्रीय सीमा पर सैनिक कार्यवाही आरम्भ की, तो सैनिक विशेषज्ञों ने यह मत प्रकट किया कि स्थिति का यही तकाजा है कि विशाल पैमाने पर जवाबी आक्रमण किया जाये। शास्त्री ने बिना किसी हिचकिचाहट के विशेषज्ञों का तर्क स्वीकार कर लिया। इस युद्ध में पाकिस्तान की वायु और टैंक शक्ति तहस-नहस कर दी गयी थी जबकि भारत की क्षति अपेक्षाकृत बहुत कम हुई।

3. ताशकन्द समझौता—कश्मीर में हमारी सेना ने अत्यन्त सन्तोषजनक कार्यवाही की और युद्ध-विराम रेखा पर स्थित महत्वपूर्ण हाजीपीर 'पास' पर कब्जा कर लिया। सयुक्त राष्ट्र सच के हस्तक्षेप के कारण दोनों देशों में युद्ध-विराम की घोषणा हो गयी। रूस ने प्रस्ताव रखा कि शास्त्री तथा अग्रुव खाँ ताशकन्द में मिलें। कोसीजिन चाहते थे कि भारत और पाकिस्तान युद्ध त्याग दें और कश्मीर समस्या तथा अन्य मुद्दों पर शान्तिपूर्ण ढंग से बात करके समझौते कर लें। 10 जनवरी, 1966 को कोसीजिन के प्रयास से भारत और पाकिस्तान में ताशकन्द में एक समझौते पर हस्ताक्षर हुए। समझौते की शर्तों के अनुसार दोनों देशों ने युद्ध-पूर्व की सीमा-रेखा पर लौटना स्वीकार किया तथा भविष्य में अपने सम्बन्धों को मित्रता और सहयोग के आधार पर विकसित करने का निश्चय किया। वास्तव में, देखा जाये तो 'ताशकन्द समझौते' से भारत का काफी नुकसान हुआ। उसे न सिर्फ़ उन प्रदेशों को छोड़ना पड़ा जो युद्ध के मैदान में उसने जीते थे बल्कि उन कश्मीरी प्रदेशों को भी छोड़ना पड़ा जिन पर वैधानिक दृष्टि से उसका अधिकार था। लेकिन पाकिस्तान के साथ शान्ति तथा मित्रतापूर्ण सम्बन्धों के विकास के लिए ही यह समझौता स्वीकार किया।

भारतीय विदेश नीति : 'इन्दिरा युग' (1966-77) (INDIAN FOREIGN POLICY—INDIRA ERA)

विदेश नीति की दृष्टि से श्रीमती गांधी के कार्यकाल को दो भागों में बाँटा जा सकता है—पहला कार्यकाल 1966 से मार्च 1977 तक तथा दूसरा कार्यकाल जनवरी 1980 से 1984 तक। अपने प्रथम कार्यकाल में श्रीमती इन्दिरा गांधी के नेतृत्व में भारत ने नेहरू द्वारा प्रतिपादित बुनियादी नीति का पालन करते हुए बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार आचरण करने की क्षमता का परिचय दिया। पिछले दस वर्षों (1966-1976) में भारत ने न केवल विश्व शान्ति बनाये रखनी चाही बल्कि एशिया और अफ्रीका में ऐसी परिस्थितियाँ पैदा करने का भी यत्न किया जिससे आर्थिक प्रगति हो सके और सब देशों में अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग को बढ़ावा मिल सके। श्रीमती गांधी की विदेश नीति की प्रमुख उपलब्धियाँ इस प्रकार हैं :

1. पड़ोसी—एशिया में अपनी बड़ी महत्वपूर्ण स्थिति के कारण नेताओं के एक-दूसरे देश के दौरो के द्वारा पारस्परिक हितों के मामलों पर विचार-विमर्श करके और द्वि-पक्षीय बातचीत द्वारा आपसी समस्याओं को सुलझाकर अफगानिस्तान, नेपाल, श्रीलंका और बर्मा आदि अपने अत्यन्त निकट के पड़ोसी देशों के साथ घनिष्ठ और मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध स्थापित किये। पारस्परिकता और आपसी लाभ के सिद्धान्त के अनुसार अफगानिस्तान और नेपाल के साथ घनिष्ठ आर्थिक और सांस्कृतिक सम्बन्ध बने हैं। मार्च 1967 में बर्मा समझौता किया गया और जून 1974 में श्रीलंका के साथ पैंक जलडमरूमध्य के पानी विभाजन के बारे में एक समझौता हुआ जिससे

कच्चा-टिबू का मसला भी शान्तिमय ढंग से सुलझ गया। ये दोनों समझौते द्वि-पक्षीय वातचीत के आधार पर पड़ोसियों के साथ उलझे हुए मसलों को सुलझाने की नीति के परिचायक हैं। विदेश नीति की दृष्टि से श्रीमती गांधी ने दो दृष्टियों से विशेष योगदान दिया : पहला तो यह कि भारत के विश्व सम्बन्धी दृष्टिकोण में उपमहाद्वीप के मसलों को सबसे अधिक महत्त्व दिया गया और दूसरा यह कि जैसी स्थिति हो, उसके अनुसार सहयोग की नीतियों द्वारा उपमहाद्वीप में सम्बन्धों का विकास किया जाये।

2. उपमहाद्वीप—जहाँ तक हमारे निकटतम पड़ोसी पाकिस्तान के साथ हमारे सम्बन्धों का सवाल है, इस दशक के आरम्भ में परिस्थितियाँ काफी अच्छी थीं। उसी समय ताशकन्द की जो घोषणा हुई थी उसने दोनों देशों की समस्याओं को अच्छी तरह समझने का रास्ता खोला था। यदि इसे अच्छी भावना के साथ अमल में लाया जाता तो इससे भविष्य में भाई-चारे और शान्ति की आशा थी। जहाँ तक भारत का सम्बन्ध है, वह हमेशा की तरह पाकिस्तान के साथ अच्छे सम्बन्ध बनाना चाहता था। लेकिन पाकिस्तान की मनोवृत्ति और रवैये में विकृति पैदा हो गयी और फिर बाद की वे सब घटनाएँ घटीं जिनका दिसम्बर 1971 के सबसे अधिक दुर्भाग्यपूर्ण सैनिक युद्ध में अन्त हुआ। इस युद्ध में भारत की सशस्त्र सेनाओं को गौरवपूर्ण विजय प्राप्त हुई। इस सैनिक विजय ने भी भारत को विचलित नहीं किया और भारत ने स्वयं युद्ध-विराम की घोषणा कर दी और 1971 के संघर्ष के दौरान विजित क्षेत्रों से अपनी सेनाएँ लौटाने को तैयार हो गया। जुलाई 1972 में शिमला समझौते पर हस्ताक्षर, शान्ति के प्रति भारत की प्रतिबद्धता का एक दूसरा प्रमाण था। अप्रैल 1974 में दोनों देशों ने 1971 के युद्ध से पहले एक-दूसरे देश के बन्दी बनाकर रखे हुए सभी नागरिकों को वापस भेज देना स्वीकार। सितम्बर 1974 में डाक और तार से संचार सम्बन्ध स्थापित करने के बारे में एक समझौता हुआ। इसके बाद दिसम्बर 1974 में एक व्यापार समझौता हुआ और जनवरी 1975 में जहाजरानी समझौता हुआ।

बंगला देश के साथ घनिष्ठ राजनीतिक और आर्थिक सम्बन्ध स्थापित किये गये। मार्च 1972 में उस समय की ढाका सरकार के साथ, शान्ति मंत्री और सहयोग की एक 25-वर्षीय सन्धि पर हस्ताक्षर किये गये। बंगला देश में बाद की परिवर्तित परिस्थितियों में भी नयी सरकार के प्रतिनिधियों से तुरन्त वाताचीत आरम्भ की गयी।

3. एशियाई सम्बन्ध—भारत में समानता और आपसी हित के आधार पर दक्षिण-पूर्वी एशिया और पश्चिमी एशिया के देशों के साथ मैत्री और सहयोग का हाथ बढ़ाया। उसने आसियन के तत्त्वावधान में इस क्षेत्र के देशों के बीच प्रादेशिक सहयोग का स्वागत किया और दक्षिण-पूर्वी एशिया को शान्ति, स्वाधीनता और तटस्थता के एक क्षेत्र के रूप में विकसित करने की उनकी भावना का समर्थन किया। अगस्त 1974 में इण्डोनेशिया के साथ महाद्वीपीय समुद्री सीमा के पुनर्निर्धारण के सम्बन्ध में एक समझौता हुआ। इण्डोनेशिया के सम्बन्ध में भारत ने हमेशा इस मत का समर्थन किया कि वहाँ की समस्या का कोई सैनिक समाधान नहीं हो सकता। वियतनाम और कम्बोडिया में राष्ट्रीय शक्तियों की विजय से यह सही सिद्ध हो गया कि इस सम्बन्ध में भारत का रवैया ठीक था। पश्चिमी एशिया में भारत ने लगातार अरब-इजराइली संघर्ष में अरबों के पक्ष का समर्थन किया। पेट्रोल के मूल्य में वृद्धि हो जाने से कारण पैदा होने वाले ऊर्जा संकट के बाद अरब देशों के साथ आर्थिक सम्बन्धों को और अधिक महत्त्व दिया गया। दिसम्बर 1975 में भारत-कुवैत सन्धि हुई और 1974 में ईरान के साथ घनिष्ठ आर्थिक सहयोग हेतु एक कमीशन स्थापित किया गया।

4. अफ्रीका—भारत की जाति-भेद और उपनिवेशवाद-विरोधी नीति और अफ्रीकी देशों के स्वाधीनता आन्दोलन के समर्थन के कारण उसका अफ्रीकी देशों के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित

हुआ। भारत ने कई अफ्रीकी देशों के साथ तकनीकी, आर्थिक और व्यापारिक करार भी किये। पुर्तगाल की नयी सरकार द्वारा गोवा, दमन, दीव और नगर हवेली को भारत का अंग स्वीकार कर लेने से दोनों देशों के बीच कूटनीतिक सम्बन्ध स्थापित हो जाने के लिए मार्ग प्रशस्त हो गया।

5. गुट-निरपेक्षता—दस वर्ष की इस अवधि में गुट-निरपेक्षता के सिद्धान्तों को और अधिक व्यापक रूप में स्वीकार किया गया। जबकि अक्टूबर 1964 में हुए दूसरे गुट-निरपेक्ष सम्मेलनों में 47 देशों और 10 पर्यवेक्षकों ने भाग लिया, वहाँ 1970 में जुसाका में हुए तीसरे सम्मेलन में 54 देशों और 11 पर्यवेक्षकों ने भाग लिया और दिसम्बर 1973 में अल्जीयर्स में हुए शिखर सम्मेलन में 75 देशों और 24 पर्यवेक्षकों ने भाग लिया। इन सम्मेलनों में भारत ने यह प्रयास किया कि इन गुट-निरपेक्ष देशों की एकता और पारस्परिक सहयोग की आवश्यकता पर बल दिया जाये।

6. रूस और पूर्वी यूरोप—भारत और सोवियत सघ के सम्बन्धों की विशेष बात यह है कि 1971 में सोवियत सघ और भारत के बीच शान्ति, मैत्री और सहयोग के बारे में एक सन्धि पर हस्ताक्षर किये गये। इस सन्धि से भारतीय उपमहाद्वीप में स्थिरता और शान्ति स्थापित होने में बड़ी मदद मिली। इससे भारत के विरुद्ध किसी आक्रमण के खतरे की अवस्था में सोवियत सघ की सहायता का आश्वासन भी प्राप्त हुआ। दिसम्बर 1970 में भारत और रूस के बीच एक पाँच वर्षीय व्यापार समझौता हो जाने से भारतीय अर्थ-व्यवस्था के बुनियादी क्षेत्रों में दोनों देशों के बीच सहयोग की व्यवस्था की गयी। इसके अतिरिक्त, भारत तथा रूस के बीच व्यापार की मात्रा 1973 में 412 करोड़ रु. से बढ़कर 1974 में 750 करोड़ रु. हो गयी। सोवियत सघ के साथ घनिष्ठ सम्बन्धों के अलावा पूर्वी यूरोप के देशों के साथ भारत के सहयोग में भी महत्वपूर्ण प्रगति हुई। चेकोस्लोवाकिया के साथ 1965 में, बल्गारिया और हंगरी के साथ 1973 में, रूमनिया तथा जर्मन प्रजातन्त्रीय गणराज्य के साथ 1974 में एक सयुक्त कमीशन की स्थापना से यह स्पष्ट हो गया कि भारत इन देशों के साथ घनिष्ठ सहयोग विकसित करने को कितना महत्त्व देता है। दिसम्बर 1975 में भारत तथा जर्मन प्रजातन्त्रीय गणराज्य के बीच हुए कॉसली सम्मेलन का उद्देश्य दोनों देशों के बीच वाणिज्य सम्बन्धी सम्बन्धों को नियमित करना है।

7. अमरीका और पश्चिम—भारत ने अमरीका के साथ कई क्षेत्रों में सहयोग किया और अमरीका ने भारत को आर्थिक सहायता दी। अक्टूबर 1974 में डॉ. किंसिजर की भारत-यात्रा के दौरान किये गये एक समझौते में पारस्परिक सद्भावना के आधार पर दोनों देशों के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित करने की भावना परिलक्षित हुई थी और आपसी सहयोग के लिए एक सयुक्त कमीशन स्थापित किया गया। 1975 के आरम्भ में अमरीकी सरकार द्वारा पाकिस्तान पर लगे दस वर्ष पुराने शस्त्रास्त्र न देने के प्रतिवन्ध को हटा लेने के निर्णय से भारत में चिन्ता पैदा हुई। भारत के विदेश मन्त्री ने अमरीका की यात्रा की और आपसी मतभेदों को दूर करने का प्रयास किया गया।

ब्रिटेन, फ्रांस और संघीय जर्मन गणतन्त्र के साथ राजनीतिक स्तरों पर वार्षिक द्वि-पक्षीय बातचीत के द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं पर विचार-विनिमय से भारत और इन देशों के बीच सद्भावना बढ़ी है। भारत की ब्रिटेन के साथ यह सद्भावना इसीलिए और भी अधिक बढ़ी है कि यह दोनों राष्ट्रमण्डल के सदस्य हैं। पश्चिमी यूरोप के देशों ने भी आर्थिक विकास के लिए सहायता देकर भारत की मदद की है।

8. चीन—भारत निरन्तर इसी पर अमल कर रहा है कि चीन के साथ सम्बन्ध अच्छे बनाये जायें। 1976 में पेंकिंग में भारतीय राजदूत की नियुक्ति भारत और चीन के सम्बन्धों की

दुनिया में एक नयी शुरुआत थी। चीन में राजदूत की नियुक्ति का फैसला भारत सरकार की विदेश नीति के घोषित सिद्धान्तों के आदर्शों के अनुरूप था।

9. हिन्द महासागर क्षेत्र—बड़े राष्ट्रों में जिस प्रकार सद्भाव बढ़ रहा है उसी प्रकार विश्व के विभिन्न हिस्सों में बड़े राष्ट्रों में प्रतिस्पर्धा और अपने-अपने प्रभाव-क्षेत्र बढ़ाने के यत्न किये जा रहे हैं। इस सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण बात यह है कि नौसैनिक गतिविधियों के परिणामस्वरूप हिन्द महासागर क्षेत्र में इन बड़े राष्ट्रों की प्रतिस्पर्धा बढ़ रही है। हिन्द महासागर में जो स्थिति बन रही है उसको देखते हुए अपने लम्बे समुद्री तट के कारण भारत को अपनी सुरक्षा के बारे में चिन्तित होना स्वाभाविक है। भारत ने लगातार मांग की कि हिन्द महासागर क्षेत्र को बड़े राष्ट्रों की प्रतिस्पर्धा से मुक्त रखना चाहिए, उसे विदेशी अड्डों और परमाणु अस्त्रों से अछूता रखना चाहिए। इसलिए संयुक्त राष्ट्र महासभा में सभी देशों द्वारा भारत की इस इच्छा का समर्थन और स्वागत किया गया।

10. आर्थिक सहयोग पर बल—इस दशक में भारत की विदेश नीति का एक महत्वपूर्ण पहलू—आर्थिक सहयोग पर ज्यादा-से-ज्यादा बल देना, विभिन्न देशों के साथ आर्थिक सहयोग के लिए स्थापित संयुक्त कमीशन, भारतीय तकनीकी और आर्थिक सहयोग कार्यक्रमों का विकास, खासतौर पर एशिया, अफ्रीका और लेटिन अमरीका के विकासशील देशों के लिए तथा प्रादेशिक अन्तर्राष्ट्रीय स्तरों पर आर्थिक सहयोग का समर्थन—इन सब बातों से यह अच्छी तरह पता चलता है कि भारतीय विदेश नीति में आर्थिक विकास और आर्थिक सहयोग को कितना महत्व दिया गया है। विभिन्न गुट-निरपेक्ष सम्मेलनों में पारित प्रस्तावों में, अप्रैल-मई 1975 में हुई राष्ट्रमण्डलीय सरकारों के अध्यक्षों की अन्तिम बैठक में, स्वीकृत विज्ञप्ति में, 'अकटाड' की बैठक में, संयुक्त राष्ट्र की आर्थिक समस्याओं पर होने वाले विशेष विचार-विमर्श में, खासतौर पर कच्चा माल और विकास के बारे में संयुक्त राष्ट्र महासभा में हुए विचार-विमर्श में इस बात पर और अधिक बल दिया गया।

श्रीमती गाँधी के प्रथम कार्य-काल में भारतीय विदेश नीति की विशेषताएँ

1. लचीलापन—भारत की विदेशी नीति लचीली रही है। गुट-निरपेक्षता हमारे लिए न केवल साध्य है अपितु साधन भी है, न केवल सिद्धान्त मात्र है अपितु नीति भी है। 1971 में भारत-रूस सन्धि वर्तमान विदेश नीति के लचीले होने का सुन्दर उदाहरण है। गुट-निरपेक्ष होते हुए भी देश की सुरक्षा के लिए यदि किसी बड़ी शक्ति से मित्रता की जाये तो उससे गुट-निरपेक्षता टूट नहीं जाती।

2 आदर्श और यथार्थ का सुन्दर समन्वय—इन्दिराजी के शासनकाल में भारत ने जिस विदेश नीति का पालन किया उसमें आदर्शवाद के साथ-साथ गम्भीर यथार्थ का उपयुक्त पुट रहा है। जैसा कि श्रीमती गाँधी ने कहा था कि कुछ अप्रत्यक्ष तत्त्व हमारी विदेशी नीति में अन्तर्निहित हैं। ये हैं—'अन्तर्राष्ट्रीय मामलों और घटनाओं के गहरे-पैने और धीरे यथार्थवादी विश्लेषण के आधार पर विश्वास, साहस और राष्ट्रीय गौरव।' श्रीमती गाँधी के अनुसार, उनकी नीति का अन्तर्निहित दर्शन है 'मौजूदा दोस्तियों को मजबूत करना, उदासीनता को मंत्री में बदलना और जहाँ-कहीं दुश्मनी हो उसको कम करना।' नेहरू के नेतृत्व में भारत ने 1963 की 'आणविक परीक्षण बन्द सन्धि' पर हस्ताक्षर कर दिये जबकि यथार्थवादी भूमि पर खड़े होकर भारत ने 1968 की 'अणु प्रसार निरोध सन्धि' पर हस्ताक्षर करने से साफ इन्कार कर दिया।¹

¹ एम. एस. राजन, 'इण्डिया इन वर्ल्ड पॉलिटिक्स इन दी पोस्ट-नेहरू ऐरा', के. पी. मिश्रा (सम्पादित), स्टडीज इन फॉरेन पॉलिसी, विकास, नयी दिल्ली, 1969।

3 विदेश नीति का राष्ट्रीय शक्ति से तालमेल—दुर्बल देशों की कूटनीति सफल नहीं होती। ऐसा कहा जाता है कि 'शक्ति-रहित कूटनीति विना वाजे के संगीत के तुल्य है।' भारत ने श्रीमती गांधी के नेतृत्व में इस तथ्य को महसूस किया और इसी कारण सफल आणविक परीक्षण करके भारत की गणना आणविक राष्ट्रों में होने लग गयी है। राष्ट्रीय गौरव और राष्ट्रीय शक्ति में यह अभूतपूर्व वृद्धि है।

4. आर्थिक सहयोग पर बल—भारत इस समय आर्थिक सहयोग और आदान-प्रदान पर अधिक ध्यान दे रहा है। इस काल में अनेक व्यापारिक समझौते किये गये। इसी काल में भारत का श्रीलंका और अल्जीरिया के साथ व्यापारिक समझौता हुआ।

5. छोटे देशों के साथ मधुर सम्बन्ध—नेहरू के शासन काल में भारत ने वाशिंगटन, मास्को और पेरिस की ही तरफ अधिक ध्यान दिया किन्तु इस काल में एशिया, अफ्रीका और लेटिन अमरीका के देशों के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित करने के लिए भारत विशेष ध्यान देने लगा।

6. विशेषज्ञों का महत्त्व—पूर्व की अपेक्षा इस समय विदेश नीति के निर्माण में विशेषज्ञों की भूमिका अधिक महत्त्वपूर्ण थी। श्रीमती गांधी ने विदेश-विभाग में नीति निर्माण हेतु, 'नीति नियोजन समिति' को विशिष्ट महत्त्व दिया। इसके चेयरमैन डी. पी. धर, पार्थसारथी आदि विख्यात कूटनीतिज्ञ रह चुके हैं।

संक्षेप में, विदेश नीति के क्षेत्र में 'भारत-रूस मैत्री सन्धि', 'शिमला समझौता' और 'परमाणु विस्फोट' श्रीमती गांधी के जीवन के गौरवशाली क्षण कहे जा सकते हैं। 'भारत-रूस मैत्री सन्धि' ने न केवल भारत और रूस के सम्बन्धों को, जो कि पहले से भी अच्छे थे, और भी सुदृढ़ किया बल्कि दोनों देशों की अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिष्ठा को भी बढ़ाया। इस सन्धि के तुरन्त बाद भारत की सीमाओं पर दबाव बढ़ता गया, फलस्वरूप भारत और पाकिस्तान के बीच एक निर्णायक युद्ध हुआ। युद्ध के परिणामस्वरूप ससार के नज्दों पर एक नया देश उभरकर आया। इस देश का नाम था 'बंगला देश' जैसा कि एक संसद सदस्य ने उन दिनों कहा था, "न केवल इतिहास बल्कि भूगोल बदल गया।" पिछली कई शताब्दियों में भारत को इतना गौरव, इतनी प्रतिष्ठा प्राप्त नहीं हुई थी जितनी कि बंगला देश की आजादी के बाद प्राप्त हुई। इसके बाद 'शिमला समझौते' द्वारा भारत और पाकिस्तान के बीच बहुत-सी समस्याओं का निबटारा हुआ। यदि आज भारत और पाकिस्तान के बीच पहले से कम तनाव है, तो इसका श्रेय 'शिमला समझौते' को है। 'शिमला समझौता' ने भारत के दृष्टिकोण को प्रभावित किया कि भारत अपने पड़ोसियों के साथ अच्छे सम्बन्ध रखना चाहता है।

जनता सरकार एवं भारतीय विदेशी नीति : कितनी निरन्तरता कैसा परिवर्तन

(JANTA PARTY GOVERNMENT AND INDIA'S FOREIGN POLICY :
CONTINUITY AND CHANGE)

मार्च 1977 में आयोजित भारतीय लोकसभा के आम चुनाव में 30 वर्षों जितने लम्बे समय के बाद केन्द्रीय स्तर पर सत्ताधारी दल में परिवर्तन हुआ था। इसमें विदेश नीति प्रतिस्पर्द्धी कांग्रेस एवं जनता पार्टी के बीच विवाद का मुख्य विषय नहीं रही। फिर भी जनता पार्टी में ऐसे कई नेता थे, जिन्होंने पहले कांग्रेसी सरकारों को विदेश नीति पर आलोचनात्मक रुख अपनाया था। यही नहीं, स्वयं जनता पार्टी के चुनाव घोषणा-पत्र में 'विशुद्ध गुट-निरपेक्षता' तथा 'किसी महाशक्ति की ओर झुकाव को सही करने' जैसी कांग्रेस से भिन्न बातें कही गयीं। इस कारण अनेक भारतीय एवं विदेशी समीक्षकों द्वारा जनता सरकार के अधीन भावी भारतीय विदेश नीति के बारे में अटकलें लगाने का आधार बिल्कुल अस्वाभाविक या गलत नहीं था। कुछ लोगों के मतानुसार जनता सरकार के अधीन देश की विदेश नीति में मूलभूत परिवर्तन हुए। दूसरों के

अभिमत में जनता तथा विगत कांग्रेसी सरकारों द्वारा अपनायी गयी विदेश नीति के स्वरूप में निरन्तरता है कोई मूलभूत अन्तर नहीं।

मूलभूत परिवर्तन क्यों नहीं हुआ—जनता सरकार के अधीन देश की विदेश नीति में मूलभूत परिवर्तन न होने के अनेक कारण हैं :

हमारे देश की विदेश नीति का मुख्य आधार गुट-निरपेक्ष नीति का पालन करना तथा रंगभेद, जातिभेद, उपनिवेशवाद, नव-उपनिवेशवाद एवं साम्राज्यवाद का विरोध करना रहा है। इसका चरम लक्ष्य विश्व-शान्ति एवं सुरक्षा के साथ ही देश की सीमाओं की सुरक्षा तथा आन्तरिक आर्थिक विकास है। भारतीय विदेश नीति की रूपरेखा तैयार करते समय उसमें इन राष्ट्रीय हितों का समावेश स्वतन्त्रता संग्राम में अग्रणी नेताओं द्वारा प. नेहरू के नेतृत्व में सुदृढ़ सैद्धान्तिक आधार पर किया गया। इसके उत्तराधिकारी शासक या दल द्वारा उसमें मूलभूत परिवर्तन करना अनावश्यक ही था। श्री शास्त्री, श्रीमती गांधी तथा जनता सरकार इसके अपवाद नहीं रहे।

परन्तु इसका यह अर्थ नहीं कि भारतीय विदेश नीति जड़ रही है। राष्ट्रीय, क्षेत्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियों में परिवर्तन आने के कारण श्री शास्त्री तथा श्रीमती गांधी के युग में किन्हीं देशों के प्रति विशेष सहानुभूति का रुख पाया गया। उदाहरणार्थ, 1971 में भारत ने सोवियत संघ से मैत्री एवं सहयोग सन्धि की, जो बदलते सन्दर्भ की आवश्यकता थी। मार्च 1977 में जनता सरकार बनने के बाद देश की विदेश नीति में कोई मूलभूत परिवर्तन नहीं करने का कारण क्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय राजनीतिक समाज का न्यूनाधिक वही स्वरूप रहना है।

इसका एक और कारण जनता पार्टी की संरचना है। इसमें विलीन पाँच घटकों में से दो घटक—संगठन कांग्रेस और कांग्रेस फार डेमोक्रेसी—के नेताओं ने विगत कांग्रेसी नेहरू, शास्त्री एवं श्रीमती गांधी की सरकारों की विदेश नीति का पूर्ण समर्थन किया था, क्योंकि वे पहले कांग्रेस में ही थे। तीसरे घटक, भारतीय लोकदल ने देश की विदेश नीति के बारे में कभी ठोस कार्यक्रम रखा ही नहीं। समाजवादी दल ने स्वर्गीय डॉ. राम मनोहर लोहिया के समय भारत के वैदेशिक मामलों में विशेष रुचि दिखायी थी किन्तु उनके निधन के पश्चात् दल की शक्ति एवं प्रभाव में कमी आ गयी तथा उसके नेताओं ने विदेश नीति में अधिक रुचि नहीं ली। केवल जनसंघ ही ऐसा दल था जिसने राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति में निरन्तर तथा सन्तुलित रूप से ध्यान दिया किन्तु उसने भारत द्वारा गुट-निरपेक्ष नीति अपनाने तथा जातिभेद, रंगभेद, उपनिवेशवाद नव-उपनिवेशवाद एवं साम्राज्यवाद का विरोध करने के सम्बन्ध में कभी सैद्धान्तिक मतभेद प्रकट नहीं किया। उसका मुख्य विरोध चीन एवं पाकिस्तान द्वारा हड़पी गयी भारतीय भूमि के बारे में विगत सरकारों की ढुलमुल नीति, इजराइल को यथोचित कूटनीतिक मान्यता न देने तथा अरब देशों को आवश्यकता से अधिक महत्त्व देने से सम्बन्धित था। श्रीमती गांधी के काल में उसने देशों को सोवियत संघ की ओर झुकाने का आरोप लगाया। मार्च 1977 के आम चुनावों के पूर्व जनता पार्टी के गठन में जनसंघ ने विलीन होने के साथ भारत के वैदेशिक मामलों में ही नहीं, अपितु घरेलू नीति के बारे में भी अपना दृष्टिकोण बदला था। राष्ट्रीय सन्दर्भ में उसने गांधीवादी समाज की परिकल्पना की बात जनता पार्टी के चुनाव घोषणापत्र को अंगीकार कर मान ली थी।

अमरीका जैसे दो-दलीय प्रजातान्त्रिक देश में सत्ताधारी दल के परिवर्तन के साथ वहाँ के विदेश मन्त्रालय की नीकरशाही में भी परिवर्तन होता है। नया सत्ताधारी दल अपने लोगों को उसमें नियुक्त करता है तथा वे मिलकर राष्ट्रीय हितों को अपनी समझ के अनुसार परिभाषित करते हैं किन्तु भारत जैसे लोकतान्त्रिक देश की स्थिति इससे भिन्न है। यहाँ सत्ताधारी दल बदलने से नीकरशाही नहीं बदलती, केवल बदलाव उन पर राजनीतिक आदेश चलाने वाले राज-

नीतिज्ञों या नेतृत्व प्रदान करने वालों का होता है। इस तरह जनता पार्टी के राज में आने के बाद विदेश नीति सलाहकार तो वही रहे। इस कारण भी मूलभूत परिवर्तन नहीं हुआ।

कैसे परिवर्तन ? कितनी निरन्तरता ?—जनता सरकार के प्रधानमंत्री मोरारजी देसाई ने अपनी पहली प्रेस कान्फ्रेंस में विशुद्ध गुट-निरपेक्ष नीति अपनाने, भारत सोवियत मैत्री सन्धि को कायम रखने, पड़ोसी देशों के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित करने, अरब देशों को परम्परागत समर्थन जारी रखने, रगभेद, जातिभेद, उपनिवेशवाद, नव उप-निवेशवाद एवं साम्राज्यवाद का विरोध करने की बातें कही।

जब प्रधानमंत्री श्री देसाई ने अक्टूबर 1977 में रूस की यात्रा की तो उनके बाद संयुक्त घोषणा में दोनों देशों में 'मित्र राजनीतिक एवं आर्थिक तन्त्र होने के उपरान्त भी मित्रता' जैसे तथ्य का समावेश किया गया। ऐसी खरी एवं सपाट बातों का उल्लेख भारत-सोवियत सम्बन्धों में पहले नहीं होता था। कम्पूचिया की हंग सामरित सरकार की मान्यता के बारे में भारत ने स्पष्ट कहा कि नयी सरकार का स्थिति पर पूर्ण नियन्त्रण नहीं है और जब तक वैसा नहीं हो जाता हम कम्पूचिया को मान्यता नहीं दे सकते। जनता सरकार के शासनकाल में भारत तथा सोवियत संघ के बीच रुपया-रुबल विवाद का औचित्यपूर्ण निपटारा हुआ। श्रीमती गांधी के समय में अमरीका तथा चीन को अधिक रुष्ट न करते हुए सोवियत संघ के साथ उष्ण उत्साह के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध स्थापित किये गये, किन्तु जनता सरकार के समय में घनिष्ठ सोवियत सम्बन्धों को स्थिर रखते हुए अमरीका तथा चीन से अच्छे सम्बन्ध बनाने का प्रयास किया जाने लगा।

मोरारजी देसाई ने अमरीकी राष्ट्रपति कार्टर को यह वता दिया कि भारत केवल तारापुर और राजस्थान के परमाणु सयन्त्रों के लिए पूर्व महमत निगरानी शर्तों को ही मान सकता है लेकिन ये शर्तें वह अन्य सयन्त्रों के बारे में नहीं मानेगा। इस प्रकार भारत अपने सयन्त्रों पर न तो अन्तर्राष्ट्रीय निगरानी को स्वीकार करेगा और न ही वह परमाणु अप्रसार सन्धि पर दस्तखत करेगा। कार्टर की भारत यात्रा समाप्त होने के (जनवरी 1978) दो दिन बाद श्री देसाई ने अमरीकी सिनेटरो के एक प्रतिनिधि मण्डल को टूक शब्दों में कहा कि यदि भारत को परिशोधित यूरेनियम न मिला तो बहुत कठिनाई होगी। लेकिन वह इस कठिनाई को सत्याग्रह की भावना से झेलेगा तथा कुछ दूसरा प्रबन्ध भी करेगा। कुल मिलाकर यह स्पष्ट हो गया कि यदि 'सच्ची' गुट-निरपेक्षता का मतलब भारतीय परमाणु सयन्त्रों को अमरीकी निगरानी में रख देना लगाया जा रहा था तो ऐसी सच्ची गुट-निरपेक्षता को जनता सरकार ने टुकरा दिया। जनता सरकार की इस दृढ़ता की प्रशंसा भारतीय साम्यवादी पार्टी ने भी की।

दूसरा परिवर्तन भारतीय विदेश नीति में उसके पड़ोसी देशों के प्रति सम्बन्धों में आया। पं. नेहरू के नेतृत्व में भारत की पड़ोसी देशों के साथ समस्याएँ उनके अन्तर्राष्ट्रीय दृष्टिकोण उपागम से सुलझाने की आदत थी। यद्यपि श्रीमती गांधी ने उनके साथ सम्बन्ध मधुर करने में क्षेत्रीय दृष्टिकोण/उपागम का प्रयोग किया। फिर भी बंगला देश की मुक्ति और सिक्किम का भारत में विलय छोटे देशों के लिए चिन्ता के विषय बने। कुल मिलाकर श्रीमती गांधी के समय में भी पड़ोसी देशों के साथ समस्याएँ निपटाने में ध्यान केन्द्रित किया गया, किन्तु विदेश नीति के संचालन में अपेक्षाकृत कम खुलापन होने से इन देशों ने भूमि एवं जनसंख्या की दृष्टि से विशाल भारत को सदैव शका की दृष्टि से देखा। जनता सरकार की विदेश नीति में अपेक्षाकृत अधिक खुलापन होने से अब वे देश अपने पुराने रुख को बदलने लगे। नयी सरकार ने उदारतापूर्वक नेपाल के साथ तीन सन्धियाँ की, बंगला देश के साथ फरक्का-विवाद को सुलझाया, भारत के विदेशमन्त्री श्री वाजपेयी ने पाक यात्रा की तथा चीन के साथ कूटनीतिक सम्बन्ध घनिष्ठ करने की राजनीतिक इच्छा व्यवहार में दिखाकर उन्हें प्रभावित किया।

श्री वाजपेयी ने चीन की यात्रा की। उनका कहना था कि इस यात्रा से भारत को चीन के विचार जानने का अवसर मिलेगा। किन्तु वाजपेयी की चीन की यात्रा की विफलता से जनता सरकार की विदेश नीति की आभा मद्धिम पड़ने लगी। चीन द्वारा वियतनाम पर आक्रमण कर देने से वाजपेयी को अपनी यात्रा बीच में भंग करनी पड़ी।

तीसरा परिवर्तन देश की विदेश नीति के निर्धारण एवं संचालन में प्रधानमंत्री विदेश मंत्री तथा विदेश मन्त्रालय की नौकरशाही की भूमिका के सम्बन्ध में आया है। विगत कांग्रेसी सरकारों के प्रधानमंत्री विदेश मन्त्रालय की नौकरशाही से परामर्श पर हावी रहते थे तथा विदेश मंत्री सदैव उनका मुँह ताका करते थे। जनता सरकार के अधीन प्रधानमंत्री देसाई ने विदेश मंत्री वाजपेयी को देश के वैदेशिक मामलों का नेतृत्व करने का पूर्ण अवसर दिया जो एक स्वस्थ परम्परा थी। संयुक्त राष्ट्र संघ की महासभा के 32वें अधिवेशन में विदेश मंत्री श्री वाजपेयी ही पहले भारतीय थे जो देश की राष्ट्र-भाषा हिन्दी में बोले।

इस प्रकार भारतीय विदेश नीति की विषय-वस्तु में कोई आधारभूत अन्तर नहीं आया। जनता सरकार की आचरण शैली में भिन्नता होने के कारण देश का विदेश नीति की विषय-वस्तु अधिक प्रभावशाली एवं अर्थपूर्ण बनी। पड़ोसी देशों तथा विश्व की दृष्टि में भारत की छवि निखरी। वैदेशिक मामलों में जनता सरकार की यही सबसे बड़ी विशिष्ट सफलता है।

भारतीय विदेश नीति : इन्दिरा युग (1980 से 1984)

[INDIAN FOREIGN POLICY · INDIRA ERA (1980 TO 1984)]

जनवरी 1980 में श्रीमती इन्दिरा गाँधी पुनः प्रधानमंत्री पद पर आसीन हुईं। इसके बाद 31 अक्टूबर, 1984 तक (श्रीमती गाँधी की हत्या) भारतीय विदेश नीति के प्रमुख आयाम निम्नलिखित हैं :

1. अफगानिस्तान संकट एवं भारतीय दृष्टिकोण—अफगानिस्तान में सोवियत संघ के हस्तक्षेप ने शीत-युद्ध हमारे बहुत समीप ला दिया। श्रीमती गाँधी के चुनाव जीतने के तुरन्त बाद संयुक्त राष्ट्र में भारत के प्रतिनिधि को अफगान समस्या के सम्बन्ध में निर्देश दिये वे इस प्रकार हैं—(1) सोवियत संघ ने अफगानिस्तान सरकार के आग्रह पर अपनी सैनिक टुकड़ी भेजी है। (2) भारत किसी भी देश में बाहरी सेना की उपस्थिति को अनुचित मानता है। (3) सोवियत संघ ने भारत को आश्वासन दिया है कि अफगानिस्तान सरकार के आग्रह पर उनके सैनिक वापस बुला लिये जायेंगे। भारत को सोवियत संघ द्वारा दिये गये आश्वासन पर अविश्वास करने का कोई कारण नहीं है। (4) भारत यह आशा करता है कि सोवियत संघ अफगानिस्तान की स्वतन्त्रता का उल्लंघन नहीं करेगा एवं सोवियत सैनिक आवश्यकता से अधिक एक भी दिन अफगानिस्तान में नहीं रहेंगे। (5) भारत अफगानिस्तान में अशान्ति एवं बखराव फैलाने वाली बाहरी शक्तियों के कार्य का विरोध करता है। (6) अफगानिस्तान के निकट के क्षेत्र में (अर्थात् पाकिस्तान में) सैनिक अड्डों की स्थापना एवं भारी मात्रा में सैनिक सामान पहुँचाने से भारत की सुरक्षा के लिए गम्भीर खतरा उत्पन्न हो गया है।

सोवियत संघ से परम्परागत मैत्री के सन्दर्भ में भारत ने अफगानिस्तान में सोवियत हस्तक्षेप का विरोध करने में बहुत समय से काम लिया है। भारत यह कैसे भूल सकता है कि अमरीका 1950 से लगातार पाकिस्तान का सैन्यीकरण कर रहा है तथा चीन भी 1960 से पाकिस्तान को सामग्री पहुँचा रहा है। 1971 में बंगला देश के निर्माण के बाद चीन तथा अमरीका बहुत निकट आ गये हैं। भारत चाहता है कि सोवियत सैनिक अफगानिस्तान से वापस चले जायें किन्तु भारत यह भी नहीं चाहता कि अमरीका, पाकिस्तान को अफगानिस्तान एवं सोवियत

संघ की ओर से आक्रमण का भय दिखाकर बहुत अधिक मात्रा में सैनिक सामान पाकिस्तान में एकत्रित करे।

2. कम्पूचिया की हेंग सामरिन सरकार को मान्यता—भारत ने 1980 में कम्पूचिया की हेंग सामरिन सरकार को मान्यता दे दी। स्मरणीय है कि कम्पूचिया को कूटनीतिक मान्यता देने के लिए भारत की यह कहकर आलोचना की गयी थी कि भारत को उक्त कदम सोवियत संघ को अनुचित समर्थन देने की दृष्टि से उठाया गया था।

3. सातवें गुट-निरपेक्ष शिखर सम्मेलन का आयोजन—मार्च 1982 में नयी दिल्ली में 7वें गुट-निरपेक्ष शिखर सम्मेलन का सफल आयोजन किया गया। श्रीमती इन्दिरा गांधी तीन वर्षों के लिए गुट-निरपेक्ष आन्दोलन की अध्यक्ष निर्वाचित हुईं। इससे न केवल तीसरी दुनिया के देशों में अपितु विश्व-व्यापी स्तर पर भारतीय विदेश नीति के नये आयाम उद्घाटित हुए। भारत संयुक्त राष्ट्र संघ के मंच पर तीसरे विश्व के राष्ट्रों के प्रवक्ता के रूप में उभरने लगा।

4. एशियाई खेलों का सफल आयोजन—भारत ने नवम्बर 1982 में नयी दिल्ली में एशियाई खेलों का सफल और शानदार आयोजन करके एशियाई देशों में भारतीय क्षमता और आत्म-विश्वास का नया प्रभाव छोड़ा। खेलों के माध्यम से अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के विकास का भारतीय विदेश नीति में यह एक नवीन तत्त्व है।

5. भारत-चीन सम्बन्ध—जनवरी 1981 से भारत तथा चीन के मध्य उच्च स्तरीय वार्ता का क्रम प्रारम्भ हो गया ताकि आपसी हित की समस्याओं का निदान निकाला जा सके। प्रधान-मन्त्री श्रीमती गांधी ने सेलेसवरी तथा वेलग्रेड में चीनी नेताओं में आपसी हितों के प्रश्न पर चर्चा प्रारम्भ की थी। जनवादी चीन के उप-प्रधानमन्त्री एवं विदेश मन्त्री हुआंग हुआंग ने 26 जून से 30 जून 1981 तक भारत की यात्रा की। 28 जनवरी, 1983 को भारत का एक उच्च-स्तरीय प्रतिनिधि-मण्डल कूटनीतिक वार्ता के लिए चीन गया।

चीन के साथ सीमा-विवाद पर वार्ता के तीन दौर होने के बाद भारत अब यह महसूस करने लगा है कि यदि बातचीत में कोई सफलता नहीं मिलती है तो राजनीतिक स्तर पर दोनों देशों की बैठक आयोजित की जाये। यद्यपि इस सम्बन्ध में कोई औपचारिक सुझाव अभी तक नहीं दिया गया परन्तु भारत सरकार यह निष्कर्ष अवश्य निकाल चुकी थी कि अधिकारी स्तर की फलहीन वार्ता की शृंखला से कुछ भी परिणाम नहीं निकलेगा। वार्ता में भाग लेने वाले भारतीय अधिकारियों ने भारत सरकार को यह वता दिया कि दोनों देशों के अधिकारियों की वार्ता के तीन दौर हो जाने के बाद विदेश मन्त्रालय यह स्वीकार करने में नहीं हिचकिचाता कि अभी तक वार्ता की प्रगति नगण्य ही रही है।

भारत-चीन अधिकारी स्तर की प्रथम वार्ता बीजिंग में, द्वितीय वार्ता नयी दिल्ली में तथा तीसरी वार्ता पुनः बीजिंग में हुई थी। वार्ता का चौथा दौर 1983 में नयी दिल्ली में हुआ। दोनों पक्ष वार्ता का सतही आधार ले रहे हैं। चीनी अधिकारी केवल पैकेज समझौते की बातचीत के परे नहीं जा पाये तथा उन्होंने इन समझौतों का आवरण हटाने का प्रयास भी नहीं किया। चीन पूर्व क्षेत्र में मेकमोहन रेखा को स्वीकार कर सकता है यदि भारत पूर्व में वर्तमान नियन्त्रण रेखा को मान ले; इसमें अवसाई चिन पर चीन का अधिकार भी शामिल है।

भारत सरकार ने एक से अधिक बार सुझाव दिया है कि कोलम्बो प्रस्तावों को मान लिया जाये। इन प्रस्तावों में दोनों देशों की सेनाएँ युद्ध-विराम रेखा से 20 किमी. दूर हटा ली जायें। 1962 के युद्ध के पश्चात् भारत ने तो ऐसा किया, परन्तु चीन ने नहीं। सीमा विवाद के अतिरिक्त चीनी राजनयिकों का व्यवहार रहस्यमय बना हुआ है। एक ओर चीन सरकार भारत व पाकिस्तान के बीच दरार को कम करने का प्रयास कर रही है तो दूसरी ओर उसे सैनिक सहायता दे रही है।

भारत के कड़े विरोध के बावजूद चीन ने खंजरे-आव दरें को खोलने के लिए पाकिस्तान से समझौता कर लिया। यह भी पता चला है कि पिछले कुछ समय से चीन भूमिगत नागा विद्रोहियों, मिजो विद्रोहियों या नक्सलवादियों का समर्थन नहीं कर रहा है तथापि यह भी नहीं सोचा जा सकता है कि चीन भारत से निकट मित्रता के सम्बन्ध में स्थापित करने को इच्छुक है।¹

6. भारत अमरीकी सम्बन्ध—25 जुलाई, 1982 को श्रीमती गांधी अमरीका की 9 दिवसीय यात्रा पर नयी दिल्ली से वाशिंगटन के लिए रवाना हुईं। यह यात्रा राष्ट्रपति रोनाल्ड रीगन के निमन्त्रण पर की गयी। इससे पूर्व केनकुन सम्मेलन में श्रीमती गांधी श्री रीगन से मिल चुकी थी। उल्लेखनीय है कि यह यात्रा श्रीमती गांधी ने 11 वर्ष के अन्तराल के बाद की। इस लम्बी यात्रा से भारत व अमरीका के आपसी सम्बन्ध स्थिर व लाभदायी हो गये। दोनों देशों के प्रेक्षकों का मत है कि श्रीमती गांधी के दौरे से दोनों पक्षों को एक-दूसरे को समझने व गलत-फहमियों को दूर करने का मौका मिला। ऐसा कहा जाता है कि श्रीमती गांधी अमरीका, तारापुर, के लिए परमाणु ईंधन व विश्व मुद्रा कोष से ऋण प्राप्त करने के मामलों में उसके विरोध को समाप्त करने वाशिंगटन गयी थीं और इन दोनों ही बातों में उन्हें सफलता मिली।

7. लन्दन में भारत महोत्सव—1982 में लन्दन में भारत उत्सव (8 मार्च, 1982 से शुरू) हुआ। आठ महीने की लम्बी अवधि तक चलने वाले इस अनोखे उत्सव पर भारत व ब्रिटेन की सरकारों और अनेक अन्य संस्थाओं के लगभग सवा चार करोड़ रुपये खर्च हुए। श्रीमती गांधी की लगभग एक सप्ताह की ब्रिटेन की यात्रा प्रमुखतः सांस्कृतिक उद्देश्यों के लिए घोषित की गयी थी। इस उत्सव के माध्यम से भारतीय संस्कृति एवं कला का दिग्दर्शन कराया गया। 14 नवम्बर को भारत महोत्सव की समाप्ति पर ब्रितानी प्रधानमन्त्री श्रीमती मार्ग्रेट थर्चर ने कहा 'इस महोत्सव की अनन्यतम प्रदर्शनियों और सांस्कृतिक कार्यक्रमों से भारत और ब्रिटेन और अधिक नजदीक आये।'।

8. भारत और फ्रांस में यूरेनियम की सप्लाई पर समझौता—27 नवम्बर, 1982 को फ्रांस के राष्ट्रपति मितरा भारत की चार-दिवसीय यात्रा पर आये। उन्होंने भारतीय नेताओं से आपसी हितों के मामलों पर लम्बी बातचीत की। इन बातचीतों के परिणामस्वरूप आपसी सहयोग के विस्तार तथा तारापुर पर समझौता हो गया। फ्रांस की सरकार ने तारापुर परमाणु विजलीघर की पूरी क्षमता से संचालन के लिए हल्के परिष्कृत यूरेनियम की सप्लाई शीघ्र ही शुरू करना मजूर कर लिया। समझौते के अन्तर्गत फ्रांस से प्राप्त यूरेनियम ईंधन के उपयोग के बाद उसके पुनः शोधन का भारत को पूरा अधिकार होगा। इस प्रकार से तारापुर के लिए ईंधन की सप्लाई पर बहु-वर्चित विवाद समाप्त हो गया।

9. राष्ट्रकुल सम्मेलन—नवम्बर 1983 में नयी दिल्ली में राष्ट्रकुल सम्मेलन का आयोजन हुआ। इसमें 48 देशों ने भाग लिया। लगभग 96 करोड़ की जनसंख्या वाला वह राष्ट्रकुल विश्व की एक-चौथाई मानवता का सगठन है, जो उसके चौथाई भू-भाग पर रहते हैं और उनमें आपस में विश्व का चौथाई व्यापार होता है।

सातवाँ गुट-निरपेक्ष शिखर सम्मेलन : विदेश नीति की महत्वपूर्ण उपलब्धि
(THE SEVENTH NON-ALIGNED CONFERENCE : THE ACHIEVEMENT OF FOREIGN POLICY)

भारत को जितनी प्रतिष्ठा निर्गुट शिखर सम्मेलन के आयोजन (7-12 मार्च, 1983 : नयी दिल्ली) से मिली है उतनी निकट अतीत में किसी अन्य घटना से नहीं मिली। गुट-निरपेक्ष शिखर सम्मेलन की बदौलत भारत की छवि पहले से कहीं अधिक तेजस्वी हो गयी और उसमें

¹ प्रतियोगिता वर्णन, जुलाई 1983, पृ 5।

लेने वाले 101 राष्ट्रों की ही नहीं, बल्कि विश्व के समस्त देशों की यह आकांक्षा जाग गयी है कि भारत विश्व शान्ति, सौहार्द्र और सद्भावना बढ़ाने की दिशा में सक्रिय रहेगा और गुट-निरपेक्ष आन्दोलन के माध्यम से संसार के गति चक्र का थोड़ा-बहुत दिशा-दर्शन भी कर सकेगा। श्रीमती गांधी विश्व की महान नेता के रूप में (फिलिस्तीनी मुक्ति संगठन के यासिर अराफात के शब्दों में "हमारी नेता—गुट-निरपेक्ष आन्दोलन की नेता" उभरकर सामने आयी। आगामी तीन कठिन वर्षों तक वह विश्व समुदाय के अधिकांश देशों का मार्ग-दर्शन करती रहेंगी। बहुत-से विदेशी विशेषज्ञ मानते हैं कि इस सम्मेलन से भारतीय विदेश नीति के सन्दर्भ में सकारात्मक परिणाम निकलेगे कई प्रेक्षक यह भी मानते हैं कि नेहरू के बाद पहली बार भारत क्षेत्रीय स्तर से निकलकर विश्व स्तर पर आ गया क्योंकि श्रीमती गांधी इतने बड़े आन्दोलन की नेता हैं और संयुक्त राष्ट्र महासभा में आन्दोलन का प्रतिनिधित्व करेंगी।

भारतीय विदेश नीति : राजीव युग (अक्टूबर 1984 से नवम्बर 1989)

(INDIAN FOREIGN POLICY • RAJIV ERA FROM OCTOBER 1984 TO NOV. 1989)

श्रीमती गांधी की हत्या के बाद राजीव गांधी नये प्रधानमन्त्री निर्वाचित हुए। राजीव गांधी का 21वीं सदी का आह्वान तथा आधुनिकता की ओर रुझान में परम्परागत भारतीय विदेश नीति में परिवर्तन के बीज दिखायी दे रहे थे। मोटे रूप से राजीव गांधी की विदेश नीति में चार बातों में विशेष जोर दिया गया है—निःशस्त्रीकरण (Disarmament) उपनिवेशवाद उन्मूलन (Decolonisation), विकास (Development) तथा शान्ति की कूटनीति (Diplomacy of Peace)। ये चारों ही शब्द अंग्रेजी वर्णमाला के अक्षर 'डी' से शुरू होते हैं, अतः हम कह सकते हैं कि राजीव गांधी की विदेश नीति की नवीन दिशाएँ मुख्यतः '4 डी' के समन्वित कार्यक्रम पर आधारित रही।

राजीव गांधी निरस्त्रीकरण के समर्थक थे। अमरीकी कांग्रेस में भाषण करते हुए उन्होंने युद्ध-मुक्ति अन्तरिक्ष की बात कही। पाकिस्तान द्वारा निर्मित परमाणु योजना के परिप्रेक्ष्य में उन्होंने कहा कि 'भारत के पास पिछले दस वर्षों से परमाणु बम बनाने की क्षमता है, लेकिन हमने अपने सिद्धान्तों के कारण ही परमाणु बम के विकास की दिशा में कोई काम नहीं किया।' दक्षिण एशिया में क्षेत्रीय सहयोग की दृष्टि से 'सार्क' निर्माण में उनकी भूमिका प्रशंसनीय रही। अगस्त 1986 तक वे निर्गुट आन्दोलन के अध्यक्ष रहे। पड़ोसी राष्ट्रों से सम्बन्ध सुधारने की दिशा में अक्टूबर 1985 में भारत और बंगला देश के बीच गंगा नदी के पानी के बँटवारे को लेकर नशाऊ में एक समझौता हुआ। 29 जुलाई, 1987 को भारत श्रीलंका के बीच तमिल जातीय समस्या के प्रश्न पर समझौता हुआ। दिसम्बर 1987 में भारत व चीन के बीच आठवें दौर की वार्ता सम्पन्न हुई। अक्टूबर 1987 में बैंकूबर में आयोजित राष्ट्रमण्डल सम्मेलन में दक्षिण अफ्रीका की रणभेद नीति पर सक्रिय कदम उठाने की अपील की। 19-23 दिसम्बर, 1988 को राजीव गांधी ने 5 दिन के लिए चीन की यात्रा की। भारत व चीन ने एक संयुक्त कार्यदल का गठन किया जो सीमा विवाद का सर्वमान्य हल निकालेगा। 31 दिसम्बर 1988 को भारत व पाकिस्तान में तीन समझौतों पर हस्ताक्षर हुए। इनमें सबसे महत्वपूर्ण समझौता दोनों देशों के बीच एक-दूसरे के परमाणु संस्थानों पर हमला नहीं करने से सम्बद्ध है। सक्षेप में, राजीव गांधी के राजनय की विशेषताएँ थी—अधिक से अधिक टकराव के बिन्दुओं को टालने का प्रयत्न। राजीव की विदेश नीति की यह उल्लेखनीय स्थिति रही कि श्रीलंका के समझौते के तहत भारतीय सेना को एक-दूसरे देश में उन्हीं लोगों से लड़ने पर मजबूर होना पड़ा जिन्हें खुद उसने ही प्रशिक्षण दिया था। लेकिन इस कार्यवाही में इस पूरे क्षेत्र में भारत की वर्चस्वता कायम करने का मकसद भी निहित है।¹

¹ इण्डिया टुडे, 15 फरवरी, 1988, पृ. 48।

भारतीय विदेश नीति : वी. पी. सिंह युग (दिसम्बर 1989 से)

(INDIAN FOREIGN POLICY : V. P. SINGH ERA FROM DECEMBER, 1989)

नवी लोकसभा चुनावों के बाद श्री वी. पी. सिंह के नेतृत्व में राष्ट्रीय मोर्चे की सरकार (दिसम्बर 1989) में सत्तारूढ़ हुई। इस प्रकार वामपन्थी और भारतीय जनता पार्टी बाहर से समर्थन दे रहे हैं। श्री इन्द्र कुमार गुजराल नये विदेशमन्त्री नियुक्त हुए। क्या सरकार बदलने से विदेश नीति में आमूल चूल परिवर्तन होगा? ऐसी सम्भावना कम है क्योंकि—(i) राष्ट्रीय मोर्चे ने अपने घोषणा-पत्र में विदेश नीति को चुनावी मुद्दे के रूप में प्रस्तुत नहीं किया था। (ii) श्री वी. पी. सिंह और श्री गुजराल की कांग्रेसी पृष्ठभूमि है। वे इन्दिरा गाँधी और राजीव गाँधी के साथ काम कर चुके हैं। (iii) राष्ट्रीय मोर्चे ने विदेश नीति का कोई वैकल्पिक ढाँचा प्रस्तुत नहीं किया है।

विदेश नीति से सम्बन्धित जो समस्याएँ राष्ट्रीय मोर्चा सरकार को विरासत में मिली हैं, वे हैं—कश्मीर को लेकर पाकिस्तान द्वारा हो हल्ला मचाना, श्रीलंका से भारतीय शान्ति सेना की सम्मानपूर्ण वापसी और नेपाल से ऐसी पारगमन सन्धि सम्पन्न करना जिससे भारतीय हितों का संरक्षण हो सके।

भारतीय विदेश नीति का मूल्यांकन :-

(EVALUATION OF INDIA'S FOREIGN POLICY)

भारत की विदेश नीति प्रारम्भ में ही आलोचना और निन्दा का शिकार रही है। इसके प्रशंसकों ने जहाँ इसे सैनिक और आर्थिक दृष्टि से कमजोर होते हुए भी अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में भारत का गौरव और प्रतिष्ठा बढ़ाने वाली और राष्ट्रीय हितों को पूर्ण करने वाली बताया है वहाँ पर इसके आलोचकों ने इसे निरा शान्ति का ढोंग करने वाली बताया और उसे राष्ट्रीय हितों के प्रतिकूल चित्रित किया है। निम्नलिखित तर्कों के आधार पर हमारी विदेश नीति की आलोचना की जा सकती है :

1. **राष्ट्रीय हितों की सुरक्षा में असफल**—ए. डी. गोरवाता का कथन है कि “विदेश नीति का लक्ष्य राष्ट्रीय हितों को सुरक्षित करना और बढ़ाना है। सबसे बड़ा हित राष्ट्र की अखण्डता की रक्षा करना है। इसने हमारी विदेश नीति असफल सिद्ध हुई है।” हमारी विदेश नीति हमारे स्थायी और दृग्गामी राष्ट्रीय हितों—जैसे देश की सीमाओं की रक्षा करने में समर्थ सिद्ध नहीं हुई है। आज भी चीन और पाकिस्तान ने हमारा सैरुड़ो वर्ग मील का प्रदेश दबा रखा है और हमारी विदेश नीति उसे मुक्त नहीं करा सकी है।

2. **गुट-निरपेक्षता एक दिखावा है**—कतिपय आलोचकों का कहना है कि भारत की गुट-निरपेक्षता कोरा ढोंग है। वस्तुतः हम कभी अमरीका और पश्चिमी देशों की तरफ अधिक झुके हैं तो कभी साम्यवादी देशों की तरफ। स्वाधीनता के तुरन्त बाद हमारा झुकाव पश्चिमी गुट की तरफ था तो इन्दिरा युग में हमारा झुकाव सोवियत रूस की तरफ अधिक है। डॉ. वेदप्रताप वैदिक के शब्दों में, ‘या तो गुटों के आपसी झगड़ों में पच बनने की कोशिश करना या दोनों से अलग रहते हुए एक के केवल इतने समीप जाने का प्रयत्न करना कि दूसरा बुरा न माने और यदि दूसरे के बुरा मानने का डर हो तो पहले से नाप-तौलकर दूर हटना या बारी-बारी से पास जाना या दूर हटना—यही गुट-निरपेक्षता की शैली रही है।’

3. **देताँ की विरव राजनीति**—आलोचकों का कहना है कि शीत-युद्ध की विश्व राजनीति में गुट-निरपेक्षता का महत्त्व हो सकता है किन्तु आज तो शीत-युद्ध शिथिल हो चुका है, गुटों की राजनीति पिघल चुकी है और देताँ (Detente) की विश्व राजनीति का चलन हुआ है। जब गुट ही नहीं रहे तो गुट-निरपेक्षता का क्या महत्त्व हो सकता है?

4. भारत-रूस सन्धि—अगस्त 1971 की भारत-रूस सन्धि भारत की विदेश नीति में महत्वपूर्ण मोड़ का सूचक है। आलोचकों का कहना है कि भारत की गुट-निरपेक्ष नीति का इस सन्धि ने अन्त कर दिया है। गुट-निरपेक्षता की नीति का मतलब महाशक्तियों के फौजी सघर्ष एवं तनावों में अपने को दूर रखना होता है, लेकिन एक महाशक्ति के साथ सन्धि करके भारत अब अपने को इन सघर्षों तथा तनावों से दूर नहीं रख सकता।

5. मित्र और शत्रु को परखने में असफल—ऐसा कहा जाता है कि भारतीय विदेश नीति अपने मित्र और शत्रु को परखने में भी असफल रही है। इजराइल ने प्रत्येक स्तर पर हमारा समर्थन किया है और फिर भी पश्चिमी एशिया में हमारी नीति इजराइल विरोधी रही है।

6. विदेशी आक्रमणों का शिकार—हमारी विदेश नीति विदेशी आक्रमणों का प्रतिकार करने में असमर्थ रही है। 1962 में चीन ने और 1948, 1965 तथा 1971 में पाकिस्तान ने भारत पर आक्रमण करने का दुस्साहस किया।

7. प्रवासी भारतीयों की उपेक्षा—ऐसा कहते हैं कि आज दुनिया में 60-70 लाख से भी अधिक प्रवासी भारतीय होंगे। भारत का प्रत्येक प्रवासी एक राजदूत के बराबर सिद्ध हो सकता है तथा भारत के राष्ट्र हितों में आत्म-नियुक्त सैनिक की तरह हो सकता है। लेकिन भारत सरकार उनके प्रति उदासीन रही है। भारत सरकार की निर्ममता के कारण ही बर्मा, श्रीलंका, उगाण्डा और केन्या के भारतीयों को नारकीय अभिनय से गुजरना पड़ा। आज भी अनेक देशों में 100-100 वर्षों के प्रवास के बावजूद प्रवासी भारतीयों को सामान खरीदने का, मुक्त रूप से व्यापार करने का, राजनीति में भाग लेने का समान अधिकार प्राप्त नहीं है। जो भेदभाव भारतीयों के साथ फिजी, केन्या, उगाण्डा, गुयाना आदि देशों में किया गया है या किया जाता है, यह यदि चीनियों के साथ नियतनाम, मलेशिया या सिंगापुर में किया जाय तो साम्यवादी होते हुए भी चीनी सरकार सारी दुनिया में हाय-तोवा मचा देती।

8. सांस्कृतिक उदासीनता के शिकार अफ्रीका, लेटिन अमरीका—गोरे देशों के प्रति हमारी सांस्कृतिक हीनता की भावना के कारण ही हमने अफ्रीका, लेटिन अमरीका तथा आग्नेय (द. पू. एशिया) एशिया की भारी राजनीतिक उपेक्षा भी की। 1961 में पहली बार श्री नेहरू केवल मेक्सिको गये तथा 1968 में श्रीमती इन्दिरा गांधी 9 लेटिन अमरीकी देशों में उड़ान भर आयी। इन दोनों यात्राओं के दौरान भी हमारी आँखों पर मुनरो सिद्धान्त का अमरीकी चरमा चढ़ा रहा। न तो हमने क्यूबा के महत्व को रेखांकित किया और न ही इन दवे-पिंस देशों की जनता पर हो रहे साम्राज्यवादी अत्याचारों का विरोध करके उनकी हमदर्दी जीतने की कोशिश की। हमें यह नहीं भूलना चाहिए कि जहाँ संयुक्त राष्ट्र संघ तथा अन्य विश्व संस्थाओं में इन देशों के सख्या बल का महत्व है, वहाँ ब्राजील और अर्जेंटीना—वे देश हैं जो परमाणु-स्वतन्त्रता का युद्ध लड़ रहे हैं। भारत इन देशों में न केवल सांस्कृतिक-स्वातन्त्र्य का प्रचण्ड अभियान चला सकता है अपितु अनेक देशों को अपनी ओर भी आकर्षित कर सकता है।

9. नीति निर्माण की दोषपूर्ण प्रक्रिया—नीति निर्माण की प्रक्रिया भी दोषपूर्ण है। हमारे पास सारी दुनिया की सूचना जमा करने का एकमात्र माध्यम अग्रेजी है। यह कैसी विडम्बना की बात है कि यूरोप, अफ्रीका या ईरान में घटनाएँ हमारे राजदूतों के नाक की नीचे घटती हैं और उनका विश्लेषण करने के लिए वे लन्दन या न्यूयार्क के अखबारों पर निर्भर रहते हैं। इसका नतीजा यह होता है कि दुनिया के तीन-चौथाई देशों के बारे में भारत सरकार के पास जो सूचनाएँ आती हैं वे इंग्लैंड और अमरीका के चश्मे में से छनकर आती हैं। इसीलिए हमें स्वतन्त्र और निष्पक्ष राय बनाने में तो दिक्कत होती ही है, कभी-कभी हम बुरी तरह से फिसल भी जाते हैं। 1968 में सूचना की कमी के कारण ही प्रधानमन्त्री इन्दिरा गांधी को लातीनी अमरीका की यात्रा

बीच में ही तोड़नी पड़ी (पेरू में क्रान्ति हो गयी)। मार्च 1978 में हमने दाऊद के लिए भारत में लाल गलीचे बिछाये और अप्रैल में ही उनका पत्ता साफ हो गया, अटलजी को चीन से उल्टे पाँव लौटना पड़ा (उसने वियतनाम पर हमला बोल दिया)। ईरान हमारा पड़ोसी है लेकिन एक साल के लम्बे जन-आन्दोलन के बावजूद हमारे अधिकारी यह अन्दाज नहीं लगा सके कि खुमैनी सत्तारूढ़ हो जायेंगे।

10. भारत की घेराबन्दी—अन्तर्राष्ट्रीय समीकरणों में आज भारत अमरीका व चीन से घिर गया है, पाकिस्तान व श्रीलंका से तनाव बढ़ रहे हैं, श्रीलंका में भारत की शान्ति सेना उलझ गयी है, अमरीका व चीन इनकी पीठ ठोक रहे हैं। बंगाल देश भी भारत से खतरे का हीवा खड़ा कर चीन व अमरीका को आमन्त्रित कर रहा है।

उपर्युक्त आलोचनाओं के बावजूद भारत की विदेश नीति की निम्नलिखित उपलब्धियाँ हैं, जिन्हें नकारा नहीं जा सकता :

- (1) दोनों ही शक्तिशाली गुटों ने भारतीय विदेश नीति की प्रशंसा की है।
- (2) भारत दोनों ही गुटों से सहायता प्राप्त करने में सफल रहा है।
- (3) भारत की निर्गुट नीति विश्व शान्ति के हित में है।

निष्कर्ष—डॉ. वेद प्रताप वैदिक ने अपनी पुस्तक भारतीय विदेश नीति—नये दिशा सकेत में भारत के लिए एक सांस्कृतिक विदेश नीति अपनाने की सिफारिश की है।¹ अनेक ऐसे देश हैं जहाँ वर्षों पहले भारतीय संस्कृति का प्रचार-प्रसार हुआ था। दक्षिणी-पूर्वी एशिया के देशों में भारतीय सांस्कृतिक दूतावास की स्थापना की जानी चाहिए। इन दूतावासों का काम उन देशों में भारतीय भाषा, भूषा, भोजन, भजन और भेषज की कूटनीति चलाना होना चाहिए। विदेशों में भारतीय भोजन में काफी लोकप्रिय है। यदि विदेश मन्त्रालय भारतीय रेस्तरा की एक शृंखला सारी दुनिया में स्थापित कर सके तो भारत करोड़ों डालर विदेशी मुद्रा अर्जित कर सकता है। भारतीय संगीतज्ञों को सुनने के लिए अमरीका में इतनी भीड़ जुटती है जितनी कि वहाँ के राष्ट्रपति को सुनने के लिए भी नहीं जुटती। इसी प्रकार भारतीय साड़ी के प्रति पश्चिम की महिलाओं में अदम्य आकर्षण है। भारतीय 'भजन' (रिकार्ड) और 'भूषा' सिर्फ डॉलर कमाने के ही साधन नहीं हैं, वे सन्देशवाहक भी हैं। इसी प्रकार भारतीय 'भेषज'—जड़ी-बूटियाँ तीसरी दुनिया के गरीब लोगों के लिए वरदान साबित हो सकती हैं। यदि इन सस्ती दवाइयों को तीसरी दुनिया के देशों में लोकप्रिय बनाने का अभियान चलाया जाय तो अनेक बहु-राष्ट्रीय निगमों का जाल कट जायेगा।²

¹ वेद प्रताप वैदिक, भारतीय विदेश नीति, पृ. 118।

² वही, पृ. 119।

भारत में लोकतान्त्रिक व्यवस्था : सबल और दुर्बल पक्ष

[THE INDIAN DEMOCRATIC SYSTEM THE STRONG AND THE WEAK POINTS]

भारत को दुनिया का सबसे बड़ा लोकतन्त्र कहा गया है। सन् 1952 में वयस्क मताधिकार के आधार पर देश में पहले आम चुनाव हुए थे। उस समय मतदाताओं की संख्या 17 करोड़ 30 लाख से कुछ अधिक थी। यह संख्या आज बढ़कर लगभग 37 करोड़ तक पहुँच गयी है। हमारे संविधान के निर्माताओं ने वयस्क मताधिकार को निष्ठा के रूप में इस दृढ़ विश्वास से प्रेरित होकर ही स्वीकार किया था कि लोकतान्त्रिक प्रक्रिया के सफलतापूर्वक संचालन के लिए लोगों की इच्छा ही सर्वोपरि होती है। 1952, 1957, 1962, 1967, 1971, 1977, 1980, 1984 और 1989 में लोकसभा के लिए आयोजित नौ उत्तरोत्तर चुनाव एवं राज्य-विधानसभाओं के लिए हुए उत्तरोत्तर चुनावों ने हमारी राजनीतिक-प्रणाली को शक्ति और स्थायित्व प्रदान किया। इन चुनावों के औचित्य, उनकी निष्पक्षता और सुव्यवस्था के लिए दुनिया भर के देशों में हमारी सराहना हुई है। प्रत्येक आम चुनाव से इस बात की पुष्टि होती रही है कि ससदीय लोकतन्त्र की प्रणाली के प्रति हमारे देश की निष्ठा है, अपने अभीष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए अत्यन्त स्थायी साधन के रूप में इस प्रणाली में लोगों की गहरी आस्था है।

भारत में लोकतन्त्र (DEMOCRACY IN INDIA)

लोकतन्त्र राजनीतिक परिस्थिति ही नहीं है या सामाजिक परिस्थिति मात्र नहीं; वह शासन और जीवन की लोकजयी नैतिक धारणा भी है। सभी मनुष्यों का लोकतन्त्र में बराबर महत्त्व होता है, सभी मनुष्यों के अधिकार भी समान होते हैं। समाज की इकाई के रूप में व्यक्ति लोकतन्त्र का मूलाधार है। लोकतन्त्र समाज को उन्नत करने का यत्न करता है जिसमें व्यक्ति भी उन्नत होता है। लोकतन्त्र में व्यक्ति का बहुत बड़ा महत्त्व है। लोकतन्त्र में सबको समता मिलती है। लोकतन्त्र केवल शासन चलाने की एक पद्धति मात्र नहीं है, वह एक विकासशील दर्शन है और साथ ही वह जीवनयापन की एक गतिशील पद्धति भी है। लोकतन्त्र केवल अधिकारों पर ही जीवित नहीं रहता बल्कि उसका मूल कर्तव्य पर आश्रित है। अपने कर्तव्य के प्रति व्यक्ति की निष्ठा लोकतन्त्र के जीवन का आधार हुआ करती है। लोकतन्त्र मर्यादा की माँग करता है और मनुष्यता को व्यक्ति के आचरण में उतारता है। स्वतन्त्रता, समानता और बन्धुत्व लोकतन्त्र के आदर्श हैं किन्तु स्वतन्त्रता, समानता और बन्धुत्व तब तक कायम नहीं हो सकते जब तक व्यक्ति अपना सर्वोत्तम समाज को देने का संकल्प नहीं करता। लोकतन्त्र के द्वारा व्यक्ति और शासन

के बीच में प्रभावशाली सम्बन्ध सूत्र स्थापित होता है। लोकतन्त्र में प्रत्येक व्यक्ति को अपनी बात कहने का अवसर यथास्थान मिलता है। लोकतन्त्र में कार्यक्षमता का महत्त्व अवश्य है किन्तु जनता की पसन्द का ध्यान लोकतन्त्र में सदा रखा जाता है। लोकतन्त्र में मर्यादित एवं अनुशासित शासन की स्थापना होती है। लोकतन्त्र के द्वारा नैतिकता, ईमानदारी, आत्मनिर्भरता, दृढ़ता, कर्मशक्ति की पूर्ति लोकमानस में होती है तथा मत की शक्ति के कारण जनता की प्रतिष्ठा होती है। लोकतन्त्र हिंसा और नकली क्रान्ति को रोकता है। लोकतन्त्र में प्रतिभा के लिए द्वार बन्द नहीं होता और विरोधी पक्ष भी बना रहता है। लोकतन्त्र में शासन की व्यवस्था में परिवर्तन केवल जनता के मत द्वारा सम्भव होता है, किसी अन्य तरीके से नहीं, यही कारण है कि खून-खराबी के लिए लोकतन्त्र में गुंजाइश नहीं होती।

लोकतन्त्र केवल बहुमत पक्ष के आचरण मात्र से आरक्षित नहीं होता अपितु लोकतन्त्र की रक्षा का भार विरोध पक्ष पर भी कम नहीं होता। विरोध पक्ष का दायित्व लोकतन्त्र के संरक्षण के लिए यह है कि वह बहुमत का विरोध करें, उचित विरोध करें, सही विरोध करें और बहुमत को आत्मपरीक्षण की स्थिति में ले जायें ताकि अल्पमत दल जो कुछ कहना या करना चाहता है उसके प्रति जनमानस में विश्वास जगे। आलोचना करना लोकतन्त्र में विरोधी पक्ष का काम हुआ करता है किन्तु आलोचना सृजनात्मक एवं सैद्धान्तिक होनी चाहिए, व्यक्ति पर नहीं और न्यस्त स्वार्थ में राष्ट्रीय स्वार्थ को भुला देने वाली नहीं।

स्वाधीनता प्राप्ति के बाद भारत ने ऐसे ही लोकतन्त्र को अपनाया जिसमें मर्यादा सयम और अनुशासन की व्यवस्था है। लोकतन्त्र में त्रुटियाँ हो सकती हैं किन्तु शासन का यह सर्वोत्तम साधन अभी भी है और आगे भी रहेगा क्योंकि उसमें विकास की क्षमता है।

“बहुत वर्ष हुए हमने भाग्य से एक सौदा किया था, और अब अपनी प्रतिज्ञा पूरी करने का समय आया है……पं. जवाहरलाल नेहरू ने 14 अगस्त, 1947 को अर्द्धरात्रि में भारत की स्वाधीनता प्राप्ति के समय जब यह शब्द कहे थे तो उस समय उनके सामने यह स्पष्ट था कि स्वतन्त्र भारत कौन-सा रास्ता पसन्द करेगा।” उन्होंने जनवरी 1938 में ही लिखा था, “राष्ट्रीय कांग्रेस का उद्देश्य स्वतन्त्र तथा लोकतान्त्रिक राज्य की स्थापना करना है।” स्वतन्त्रता मिलने से एक उद्देश्य तो 15 अगस्त, 1947 को पूरा हो गया, लेकिन दूसरा उद्देश्य, भारत को लोकतन्त्र बनाना बाकी था। इस उद्देश्य को हमारे राष्ट्र-निर्माताओं ने सदैव ध्यान रखा और संविधान बनाने के लिए गठित संविधान सभा में एक प्रस्ताव पेश करके इस दृढ़ और पुनीत संकल्प की घोषणा की कि, “भारत को स्वतन्त्र, प्रभुत्वसम्पन्न गणराज्य, उद्घोषित किया जाय जिसे समस्त शक्ति और अधिकार जनता से प्राप्त होंगे।” अन्ततः जब हमारे देश का संविधान बना तो देश की इच्छा को संविधान की प्रस्तावना में स्पष्ट किया गया कि भारत एक “सम्पूर्ण प्रभुत्वसम्पन्न लोकतन्त्रात्मक गणराज्य” होगा।

सार्वभौमिक वयस्क मताधिकार के आधार पर और ‘एक व्यक्ति, एक मत’ के मिद्धान्त के अनुसार भारत में लोकतन्त्र की स्थापना करना भारतीय संविधान निर्माताओं का अत्यन्त दूर-दर्शी निर्णय था। यह भारतीय जनता के प्रति विश्वास एवं सम्मान का प्रतीक था। प्रत्येक दृष्टि से यह अत्यन्त महत्त्वपूर्ण और क्रान्तिकारी निर्णय था क्योंकि वयस्क मताधिकार द्वारा जाति, लिंग और आर्थिक तथा शिक्षा सम्बन्धी किसी भेदभाव के बिना प्रत्येक वयस्क भारतीय नागरिक लोकतन्त्र में साक्षीदार हो गया।

भारत में चुनावों की मुख्य विशेषता यह है कि वे व्यक्ति स्वातन्त्र्य और विचार स्वातन्त्र्य के वातावरण में सम्पन्न होते हैं। चुनाव-प्रक्रिया का सार इस बात पर जोर देता है कि अन्ततः

आम मतदाता ही स्वामी है। वयस्क भारतीय नागरिक को केवल मतदान करने या प्रतिनिधि चुनने का ही अधिकार नहीं है बल्कि उसे यह अधिकार है कि वह कोई भी पद प्राप्त कर सकता है या चुना जा सकता है। चुनावों में जिन उम्मीदवारों को जनता का विश्वास प्राप्त होता है वे विजयी होते हैं। लोकसभा में जिस दल का बहुमत होता है उसका नेता प्रधानमंत्री बनता है। इस प्रकार अपनी पसन्द के प्रधानमंत्री के जरिये हम अपने ऊपर आप ही राज करते हैं।

भारत सरकार का शासन मन्त्रिपरिषद् करती है। परन्तु मन्त्रिपरिषद् अपने कार्यों के लिए सामूहिक रूप से लोकसभा के प्रति उत्तरदायी है। मन्त्रिपरिषद् को शक्तियाँ प्राप्त होती हैं। कहने का मतलब यह है चूँकि देश के शासन में लोकसभा को सर्वोच्च स्थान दिया गया है और चूँकि लोकसभा में जनता के चुने हुए प्रतिनिधि होते हैं अतः यह बिल्कुल स्पष्ट हो जाता है कि देश के शासन में जनता ही सर्वोपरि है।

भारत में संसदीय लोकतन्त्र की दुर्बलताएँ

(THE WEAK POINTS OF PARLIAMENTARY DEMOCRACY IN INDIA)

भारतीय संविधान संसदीय ढाँचे के लोकतन्त्र की स्थापना करता है। सच्चा लोकतन्त्र संसदीय लोकतन्त्र ही हो सकता है जिसमें विना हिंसात्मक क्रान्ति के सरकार को बदला जा सकता है। किन्तु ऐसा प्रतीत होता है कि विगत कुछ वर्षों से देश में लोकतन्त्र की जड़ें हिल रही हैं। विगत वर्षों में अनेक स्थानों पर कानून और व्यवस्था की स्थिति बेकाबू हुई, हिंसा, उपद्रव, लूट-मार, सामान्य बात हो गयी। प्राकृतिक प्रकोप, अतिवृष्टि, अकाल और सूखे के कारण हमारे आर्थिक विकास का सम्पूर्ण नियोजन ही छिन्न-भिन्न हो गया। देश का आम आदमी गरीबी, अभाव, बेकारी और महंगाई से त्रस्त है। मूल्य-वृद्धि की वर्तमान प्रक्रिया से हमारी आर्थिक स्थिति विगड़ते-विगड़ते विस्फोटक दौर में पहुँच गयी और सत्तालोलुपता की बढ़ती हुई प्रवृत्ति के कारण राष्ट्रीय जीवन भ्रष्ट और अनुशासनहीन हो गया। चारों ओर अविश्वास, अनिश्चितता और निराशा का घोर अन्धकार छाने लगा। प्रसिद्ध समाज वैज्ञानिक डॉ. योगेश अटल के शब्दों में, “स्वतन्त्र भारत का स्वाधीन नागरिक, सामान्य जन आज कठिनाई के जिस दौर से गुजर रहा है, उसमें उसका मानस ‘चिर मुक्ति’ की ही कामना कर सकता है।”¹ विगत कुछ वर्षों से संसदीय लोकतन्त्र का विकल्प खोजा जा रहा है। यहाँ तक कि ‘सीमित निरंकुशता’² और ‘अध्यक्षीय लोकतन्त्र’³ का विकल्प प्रस्तावित भी किया गया है। किन्तु निरंकुशता का दृष्टिकोण लोकतन्त्र का कदापि विकल्प नहीं हो सकता, यह जानते हुए कि हमारे देश में शासन-प्रणाली के रूप में लोकतन्त्र का कोई विकल्प नहीं है।⁴

हमारी संसदीय-प्रणाली में कई कमियाँ और कुछ संस्थानात्मक विकृतियाँ हैं, जिनका सम्बन्ध प्रायः देश में उत्पन्न होने वाले विभिन्न आर्थिक-राजनीतिक संकटों से जोड़ा जाता रहा है। किन्तु कतिपय संकटों के निवारण की कसौटी संसदीय-व्यवस्था न होकर हमारा नेतृत्व वर्ग ही है। नेतृत्व वर्ग की असफलता किसी भी भाँति संसदीय-प्रणाली मत्वे नहीं मढ़ी जा सकती।

रघुकुल तिलक के अनुसार, “भारत की जनता अपने स्वभाव और मनोवृत्ति के कारण लोकतन्त्र को सफल बनाने की क्षमता नहीं रखती। यहाँ की धार्मिक और सांस्कृतिक परम्पराएँ लोगो

¹ डॉ. योगेश अटल : साप्ताहिक हिन्दुस्तान, 19 अगस्त, 1973, पृ. 7।

² दि हिन्दुस्तान टाइम्स, 28 जुलाई, 1973, पृ. 5।

³ विनमान, 12 अगस्त, 1973, पृ. 46-47।

⁴ श्रीप्रकाश : डेमोक्रेसी—ए फेसोर, करेंट ईवेण्ड्स, जनवरी 1973, पृ. 52।

को भाग्यवादी और सहनशील होना सिखाती है और इसलिए वे निरंकुश शासन के अत्याचार को सहज ही सहन कर लेते हैं और सत्ताधारियों का विरोध या आलोचना करना पसन्द नहीं करते। इसके अतिरिक्त यहाँ का समाज जाति, धर्म, भाषा, क्षेत्र आदि के आधार पर इतने छोटे-छोटे टुकड़ों में बँटा हुआ है कि कोई भी निरंकुश तन्त्र इस फूट से लाभ उठाकर सहज ही अपना अधिपत्य जमा सकता है। यहाँ की साधारण जनता अधिकतर निरक्षर है और उसमें पर्याप्त चरित्रपालन और मूल अधिकारों की रक्षा के लिए मर मिटने की भावना नहीं है। ऐसा समाज उदारवादी प्रतिनिधिक लोकतन्त्र के लिए, जो समता और सामाजिक न्याय की नींव पर खड़ा हो, अनुकूल पर्यावरण (Ecology) प्रस्तुत नहीं करता।

संक्षेप में भारतीय लोकतन्त्र के कतिपय दुर्बल तत्त्व इस प्रकार हैं :

(1) सशक्त प्रतिपक्ष का अभाव—हमारी ससदीय व्यवस्था की प्रथम त्रुटि यह है कि सशक्त प्रतिपक्ष का आज तक निर्माण नहीं हो सका। एक सशक्त विरोधी दल देश में स्वस्थ ससदीय लोकतन्त्रीय व्यवस्था की स्थापना के लिए अति आवश्यक है। प्रभावशाली विरोधी दल ससदीय व्यवस्था के संचालन की अपरिहार्य संस्था है। जब बहुमत दल होता है तो एक विरोधी दल भी होना चाहिए यदि ऐसा नहीं है तो वास्तव में प्रजातन्त्र ही नहीं।¹

(2) उत्तरदायी प्रतिपक्ष का अभाव—संसदीय लोकतन्त्र में आलोचना करना विरोधी पक्ष का कार्य हुआ करता है किन्तु आलोचना सृजनात्मक एवं सैद्धान्तिक होनी चाहिए। लोकतन्त्र में परिवर्तन मतों के आधार पर होता है। इसलिए विरोधी पक्ष को चाहिए कि वह जनता को परिवर्तन के लिए शिक्षण दे। किन्तु हमारे देश में विरोधी दल ने न केवल आर्थिक विकास में ही रुकावट डाली बल्कि वे अर्थ-व्यवस्था और प्रशासन के सभी सामान्य कार्यों में रुकावट डालते रहे।

(3) साम्प्रदायिकता, भाषावाद और प्रादेशिकता—साम्प्रदायिकता, प्रादेशिकता और भाषावाद की समस्याएँ पिछले 30 वर्षों से भारतीय लोकतन्त्र के लिए सिरदर्द रही हैं। इन समस्याओं ने देश में विघटनकारी तत्त्वों को बढ़ावा दिया है और अनेक अवसरों पर हिंसात्मक वातावरण का निर्माण किया। इन समस्याओं ने देश के नवोदित लोकतन्त्र में कोढ़ के निशान पैदा कर दिये हैं।

(4) महँगाई और भ्रष्टाचार—महँगाई और भ्रष्टाचार ने मध्यम वर्ग की शक्ति को जर्जर और उसकी रचनात्मक प्रतिभा को कुण्ठित कर दिया है। एक ओर करोड़ों की सम्पत्ति के मालिक रात-दिन विकास और वैभव का अशोभनीय प्रदर्शन करते हैं तो दूसरी ओर लाखों आदमी भुखमरी के शिकार हैं। आर्थिक शोषण की प्रवृत्ति और राजनीतिक भ्रष्टाचार भारतीय लोकतन्त्र के प्रबल शत्रु हैं।

(5) हिंसा और आन्दोलन की राजनीति—विगत कुछ वर्षों से देश में हिंसा और जन-आन्दोलन आम बात हो गयी। निर्वाचित विधानसभाओं को भग करवाने के लिए केन्द्रीय सरकार पर दबाव डाला गया। विधानसभा के सदस्यों से त्यागपत्र की माँग करते हुए उनके घरों पर

¹ रजनी कोठारी : भारत में राजनीति (अनुवाद), पृ. 217—लोकसभा के भूतपूर्व अध्यक्ष श्री हुकमसिंह का कहना है, “जब कोई दल लम्बे असें तक सत्ता धारण किये रहता है तो उसमें ‘लेयार्जी’ आ जाती है। किसी ओर से अपने अस्तित्व को खतरा न देखकर विवेक बुद्धि शिथिल पड़ जाती है। इसलिए सरकार को बदलते रहना या उसके बदलने की सम्भावना का बना रहना भी बहुत जरूरी है। लेकिन यह एक सशक्त विरोधी दल के बिना सम्भव नहीं। भारत में प्रतिपक्ष अनेक दलों में विभक्त है, अस्तु, वह सरकार की सशक्त आलोचना नहीं कर पाता, चुनाव द्वारा उसे पदच्युत करने की बात तो खैर जाने दीजिए।”—दिनमान, 20 मई, 1966, पृ. 9। 1977 में जनता के द्वारा सत्ता परिवर्तन किया गया, लेकिन वह विशेष परिस्थितियों का परिणाम था और 1984 में पुनः वही स्थिति रही जिसका उल्लेख श्री हुकमसिंह द्वारा किया गया है। नवम्बर 1989 के चुनावों में लोकसभा में कांग्रेस (इ) सशक्त विपक्ष के रूप में उभरा है।

प्रदर्शन किये गये। घेराव, बन्द और अनशन का सहारा लेकर ऐसे आन्दोलन का विस्तार किया गया। बिहार में तो सरकार को खत्म करने के लिए 'बिहार-बन्द' का आह्वान किया गया। जनता को शान्त-व्यवस्था के विरुद्ध विद्रोह करने के लिए तैयार किया गया। हिंसा, आन्दोलन जहाँ समाज में घृणा फैलाते हैं वहीं जनता और शासन के मध्य तनाव उत्पन्न कर देते हैं।

(6) राजनीतिक अस्थिरता—राजनीतिक अस्थिरता और अनिर्णयता की बढ़ती हुई प्रवृत्ति के कारण हमारी राज-व्यवस्था में 'शक्ति-शून्यता' की स्थिति पैदा होने लगी। सन् 1967 के निर्वाचनों के उपरान्त अनेक राज्यों में सविद सरकारों का गठन हुआ और अराजकता की स्थिति उत्पन्न हो गयी। किन्तु सन् 1972 के निर्वाचनों के उपरान्त एक दलीय सरकारों का निर्माण होने के उपरान्त भी गुटवाजी की प्रवृत्ति बढ़ी और अनेक मन्त्रिमण्डलों को पदच्युत होना पड़ा। मार्च 1977 के बाद जनता पार्टी के शासन काल में केन्द्र और राज्य-स्तर पर बढ़ती हुई घटक-वादी प्रवृत्ति के कारण प्रशासन में शून्यता आने लगी। जुलाई, 1979 से जनवरी 1980 तक तो एक तरह से केन्द्र की कामचलाऊ सरकार के शासन काल में ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गयी जैसे देश में कोई सरकार ही नहीं हो। कामचलाऊ चरणसिंह सरकार के अस्तित्व के साथ राष्ट्रपति ने यह शर्त लगा रखी थी कि वह नीति सम्बन्धी निर्णय नहीं ले सकेगी। 1987-88 में भी राष्ट्रपति प्रधानमन्त्री सम्बन्धी तथा राश्ट्रों की खरीद के घोटालों (बोफोर्स और पनडुब्बी मौदे में दी गयी दलाली) ने नेतृत्व का सकट उत्पन्न कर दिया है। दिसम्बर 1989 से कार्यरत केन्द्रीय सरकार एक अल्पमतीय सरकार है जो साम्यवादियों और भाजपा जैसे परस्पर असंगत विचारधारा वाले दलों के समर्थन पर टिकी हुई है।

(7) संसदीय वाद-विवाद में गुणात्मक ह्रास—संसद और राज्य-विधाय मण्डलों की कार्य-प्रणाली का गुणात्मक ह्रास हुआ है वाद-निवाद का स्तर घटा है। व्यक्ति दोषारोपण और छिद्रान्वेषण की बढ़ती हुई प्रवृत्ति के कारण संसदीय मंच का अवमूल्यन हुआ है। पंजाब, बंगाल और तमिलनाडु विधानमण्डलों के अध्यक्षों ने दलीय स्वार्थों की पूर्ति का साधन बनकर अध्यक्षीय कुर्सी की गरिमा तक को ठेस पहुँचायी जिससे संसदीय प्रणाली की अवमानना ही हुई है। डॉ. लक्ष्मीमल्ल सिंघवी के अनुसार, "स्वतन्त्रता के पश्चात् विधायकों की गुणवत्ता में ह्रास होता गया है जो चिन्ता का विषय है। दल के जो उम्मीदवार चुने जाते हैं वे योग्यता के आधार पर नहीं चुने जाते, अधिकतर अत्यन्त साधारण किस्म के उम्मीदवारों का चुनाव होता है। विधायकों में प्रतिभा विदग्धता और लगन का अभाव पाया जाता है और हमारे सार्वजनिक प्रशासकों के गिरते हुए स्तरों का यह एक प्रधान कारण हो सकता है।"¹

(8) संसद का घटता दर्जा—भारतीय संविधान का इरादा था कि संसद और कार्यपालिका की सत्ताएँ भिन्न रहे, लेकिन उसके काम-काज का एक अजीब और अवांछनीय मिलाप हो गया है। सिद्धान्ततः जब तक संसद की मर्जी हो मन्त्रिमण्डल सत्तारूढ रह सकता है लेकिन व्यवहार में मन्त्रिमण्डल ने संसद के काम और उसके अधिकार अधिकाधिक मात्रा में हथिया लिये हैं। संसद में एक दलीय बहुमत तथा दल पर मन्त्रिमण्डल की पूरी पकड़ होने के कारण भारतीय संसद के लिए सत्ता सघर्ष की स्थली बने रहना मुश्किल हो गया। डॉ. सिंघवी के अनुसार, "आज संसद केवल सीमित मतर्कता की साधना रही है। नीति के निर्माण और सशोधन में संसद सशक्त मार्गदर्शन प्रदान करने में अपने को असमर्थ पाती है।" प्रो. जे. डी. सेठी के अनुसार, "संसद की सत्ता की हानि का मूल कारण है वर्तमान पार्टी पद्धति, पार्टी अनुशासन एवं निष्ठा के कारण सरकारें अधिकाधिक आरक्षित होती गयी हैं।"²

¹ डॉ. लक्ष्मीमल्ल सिंघवी : 'भारतीय संसद—नयी दृष्टि', लोकतन्त्र समीक्षा, जुलाई-सितम्बर, 1971, पृ. 15।

² जे. डी. सेठी, 'संसद का घटता दर्जा', नयी दुनिया, 22 सितम्बर, 1974, पृ. 4।

(9) राजनीतिक संघर्ष की उभरती प्रवृत्ति—केन्द्र और राज्यों में पृथक्-पृथक् दलों की सरकारों का निर्माण होने से तनाव, परस्पर विरोध और विद्रोह का स्वर मुखरित हुआ जिससे प्रान्तीय, संकुचित और पृथक्तावादी प्रवृत्तियों को बल मिला।

(10) बहुदलीय प्रथा—भारत में बहुदलीय प्रथा प्रचलित है। राजनीतिक दलों की बहुलता लोकतन्त्र के विकास तथा संसदीय शासन के सुचारु संचालन में एक बड़ी बाधा सिद्ध हो रही है। राजनीतिक दलों में सहयोग एवं सामंजस्य की भावना का अभाव है। दुर्भाग्य से प्रत्येक राजनीतिक दल में फूट और गुटबन्दी विद्यमान है और अक्सर असन्तुष्ट गुट के लोग अपना अलग दल बनाने के लिए तैयार हो जाते हैं। जब तक राजनीतिक दलों में ध्रुवीकरण नहीं होता और राजनीतिक गुट दो-तीन प्रमुख दलों में संगठित नहीं होते तब तक संसदीय संस्थाएँ जीवित नहीं रह सकती और यदि वे जीवित भी रह गयीं तो वे प्रभावहीन बनीं रहेगी।¹

(11) दल-बदल की दूषित प्रवृत्ति—दल-बदल की प्रवृत्ति के कारण हमारा पूरा संसदीय वातावरण ही दूषित हो गया है और मूल्यों की राजनीति के स्थान पर सत्तालोलुपता की राजनीति का सूत्रपात हुआ है। दल-बदल के कारण राज्यों में संसदीय सरकार का संचालन खतरे में पड़ा और लोकप्रिय सरकारों के संगठन में बाधा आयी है। दल-बदल के परिणामस्वरूप प्रशासन में नौकरशाही का बोलवाला बढ़ा और जनता पर चुनावों का बोझ भी बढ़ा है। सरकारें स्थिर प्रशासकीय नीतियों का निर्माण नहीं कर पायीं और अनेक राज्यों का प्रशासन ठप्प हो गया। दल-बदल से जहाँ शासन में अराजक तत्त्वों का प्रभाव बढ़ा वहीं दूसरी तरफ आर्थिक विकास की रफ्तार मन्द हो गयी।

(12) नौकरशाही की शक्ति में वृद्धि—स्वाधीनता के बाद नौकरशाही की शक्ति में अप्रतिम वृद्धि हुई है। मन्त्रिमण्डल सचिवालय और प्रधानमन्त्री सचिवालय का बढ़ता हुआ महत्त्व किसी से छिपा नहीं है। गाँवों में आज भी जनता पटवारी, थानेदार व तहसीलदार की मुहताज है। इस नौकरशाही में आज भी यह झूठ अहम समझा हुआ है कि जनता के स्वामी है, न कि सेवक। हमारे स्वाधीन लोकतन्त्र की यह कैसी विडम्बना है कि नौकरशाही देश की जनता से अपना तादात्म्य स्थापित नहीं कर सकी।

(13) नैतिक मूल्यों का ह्रास—स्वाधीनता के बाद से नैतिक मूल्यों का लगातार ह्रास हुआ है। राष्ट्रीय चरित्र को बनाने का कोई प्रयास नहीं किया गया। चोर-बाजारी, जमाखोरी, मिलावट और प्रशासन में भ्रष्टाचार की बुराइयाँ दिन-दूनी रात चौगुनी बढ़ने लगी, जिससे हमारी आस्थाएँ और निष्ठाएँ डगमगाने लगीं।

(14) दूषित चुनाव प्रणाली—हमारी वर्तमान चुनाव-प्रणाली हमारे संविधान निर्माताओं की इच्छानुसार वास्तविक लोकतन्त्र अर्थात् बहुमत का शासन स्थापित करने में सफल सिद्ध नहीं हुई। यह प्रणाली मुख्य रूप से उन देशों में सफल होती है जहाँ कि राजनीतिक व्यवस्था द्विदलीय पद्धति के अनुसार संचालित होती हो। चुनाव की वर्तमान प्रणाली से अल्पमत सरकारें ही गठित हो सकती हैं। अल्पमतीय शासन चाहे कितना ही लोकतान्त्रिक होने का दिखावा क्यों न करता हो यथार्थ में कभी भी लोकतान्त्रिक नहीं हो सकता।

यह कहना काफी हद तक सही है कि चुनाव महज औपचारिक बनते जा रहे हैं। न सिर्फ पैसों के प्रभाव से चुनाव विकृत हो रहे हैं बल्कि कई स्थानों पर यह देखा गया है कि आम चुनावों में तो अफसरशाही और अपराधी तत्त्वों ने जोर-जबर्दस्ती से मतदाताओं के स्वतन्त्र रूप से मत देने के अधिकार को भी छीन लिया। बिहार में तो 'बूथ कैप्चरिंग' इतनी आम बात हो गयी है कि मतदान अर्थहीन हो गया है।²

¹ वी. के. एन. मेनन : २

² सच्चिदानन्द सिन्हा,

(15) केन्द्र-राज्य सम्बन्धों में तनाव—आलोचकों का कहना है कि वर्तमान शासन प्रणाली के अन्तर्गत केन्द्र-राज्य सम्बन्धों में परस्पर अविश्वास बढ़ा है। कई राज्य सरकारों ने ऐसी भी शिकायतों की कि अधिक-से-अधिक अधिकार अपने हाथ में लेकर केन्द्र प्रदेशों की पूरी राजनीतिक और प्रशासन को अपना पराश्रयी बनाता रहा है। फरवरी 1980 में नौ राज्यों की विधान सभाएँ भंग करना देश के संघीय ढाँचे की परिकल्पना पर ही एक आक्रमण था। सन् 1978 में एन. टी. रामाराव की सरकार (आन्ध्र प्रदेश) को बर्खास्त करना संघीय व्यवस्था का परिहास करने जैसा था।

(16) केन्द्रीयकरण की बढ़ती हुई प्रवृत्ति—लोकतन्त्र की वास्तविक शक्ति जनता की चेतना और पद्धति के मूल्यों में विश्वास में निहित होती है। किसी भी लोकतन्त्र को शक्ति भी नीचे से मिलती है। हमारे देश में यह दुर्भाग्य ही है कि नीचे से शक्ति का केन्द्र तक पहुँचना निरन्तर कम होता जा रहा है।

(17) अनुशासनहीनता—भारत में लोकतन्त्र को मुख्य खतरा अनुशासनहीनता से है। कुछ लोग लोकतन्त्र में विश्वास नहीं करते और इतने निराश हो चुके हैं कि 'हिंसा और अराजकता पर उतर आये हैं, वे 'वाक आउट' और प्रदर्शन में विश्वास करते हैं। इन्दिरा गाँधी की हत्या (1984), दिल्ली में सिक्खों की हत्याएँ, लोगों का जिन्दा जलाया जाना, पंजाब और कश्मीर में आतंकवाद का फैलाव आदि अनुशासनहीनता के सुनियोजित उदाहरण हैं। आरक्षण विरोधी आन्दोलन की ओट में अहमदाबाद (गुजरात) में बम विस्फोट, छुरेबाजी और पथराव की घटनाएँ आम बात हो गयी हैं।

(18) आर्थिक स्वतन्त्रता का अभाव—लोकतन्त्र के लिए पहली शर्त यह है कि सभी को आर्थिक प्रगति के समान अवसर मिले हमारे देश की सामान्य मेहनतकश जनता की आस्था लोकतन्त्र में है किन्तु हमारी आज की सम्पूर्ण आर्थिक व्यवस्था लाभ के पहिये से बँधी हुई है। ज्यादा पैदावार के बावजूद औसत भारतीय के आहार की मात्रा और गुण में विशेष अन्तर नहीं आया है। औसत भारतीय के आहार में पौष्टिक तत्वों की खोज करने की बात करना भी हास्यास्पद लगता है। राजनीतिक लोकतन्त्र के साथ-साथ आर्थिक लोकतन्त्र की स्थापना के बिना संसदीय शासन कदापि सफल नहीं हो सकता। वर्तमान लोकतन्त्र अभी जीवित रह सकता है जब वह विकास के कार्य तीव्रतम गति से सफलतापूर्वक चला सके। डॉ. भीमराव अम्बेडकर ने ठीक ही कहा था कि "हम सामाजिक और आर्थिक असमानताओं से ग्रस्त इस राष्ट्र को संसदीय लोकतन्त्र रूपी राजनीतिक समानता का अस्य दे तो रहे हैं लेकिन समानता के लिए हमें अनगिनत अन्त-विरोधों से लड़ना होगा और यह एक दुष्कर कार्य होगा।"

(19) जातिवाद और अस्पृश्यता से खतरा—जातिवाद और अस्पृश्यता से देश की एकता छिन्न-भिन्न हो सकती है और लोकतन्त्र को बड़ा धक्का पहुँच सकता है। जातिवाद तथा सम्प्रदायवाद की भावना मानवता के विरुद्ध है। हमारे चुनावों में आज भी उसे बढ़ावा दिया जाता है। ऐसी संकीर्ण भावनाओं से न केवल राष्ट्र की एकता को खतरा है अपितु सामाजिक और राजनीतिक समता का मार्ग भी अवरुद्ध होता है।

भारतीय लोकतन्त्र के सबल तत्त्व

(THE STRONG POINTS OF INDIAN DEMOCRACY)

भारत के लोग संसदीय लोकतन्त्र के विरोधी नहीं हैं। भारत में लोकतन्त्र के सभी रोगों का निदान अधिक लोकतन्त्र के द्वारा ही हो सकता है। भारत में लोकतन्त्र विफल भी नहीं हुआ है। यह तो एक संस्था है और ऐसी संस्था जो सबसे कम खराब राजनीतिक व्यवस्था है। देश में संसदीय लोकतन्त्र अपनी जड़ें जमा रहा है और छोटे-मोटे बवण्डरों का सामना करने की

क्षमता उसमें आ गयी है। श्री मोरारजी देसाई ने लिखा है, “आज इस देश के सभी क्षेत्रों में कुछ-न-कुछ खामियाँ दीख पड़ती हैं...पर सिर्फ इस कारण यह कहना ठीक नहीं कि ससदीय जीवन के सूत्र टूटने लगे हैं।”¹ ससदीय लोकतन्त्र की बुनियादी धारणाओं का बराबर पालन हुआ है। देश का नेतृत्व प्रधानमन्त्री के हाथ में रहा है और मन्त्रिमण्डल लोकसभा के प्रति उत्तरदायी रहा है। समाज के विखण्डित ढाँचे में राजनीतिक संस्थाओं, मूल्यों और विचारों का प्रवेश हुआ है। समाज के विविध वर्गों को राजनीतिक व्यवस्था में स्थान मिला है, उन्हें इनका लाभ और स्थान मिला है और उन पर इनकी जिम्मेदारियाँ भी आयी है। अब तक जो गाँव राजनीतिक व्यवस्था से दूर थे वे इसके पास आ रहे हैं।² देश की जनता में जागरूकता बढ़ रही है और राष्ट्रहित की चेतना ससदीय लोकतन्त्र के मन्तव्य को उजागर कर देती है जैसा कि डॉ. सुभाष काश्यप ने लिखा है, “भारतीय मतदाता किसी भी दल को सत्ता से वंचित कर सकता है और अपने देश की राजनीतिक संरचना तथा इतिहास के प्रवाह को बदल सकता है। यही तथ्य लोकतन्त्र का भार और आधार है।”³

मार्च 1977 के छठे लोकसभा चुनावों में उसने (मतदाताओं ने) तीस वर्षों के कांग्रेसी शासन को जड़ मूल से उखाड़ फेंका। गद्दी पर आसीन प्रधानमन्त्री (श्रीमती गाँधी) को रायवरेली चुनाव क्षेत्र से हजारों वोटों से हारना पड़ा। इसके बाद मतदाता ने दूसरी क्रान्ति के मसीहा जनता पार्टी के नेताओं में चलने वाली कुर्सी की लड़ाई को ढाई वर्षों तक मूक दर्शक बनकर देखा और जब जनवरी 1980 में उसे मौका मिला तो उसने एक ही झटके से इन मसीहाओं को आसमान से लाकर धरती पर पटक दिया। कहाँ तो मार्च 1977 में जनता पार्टी को लोकसभा में 301 स्थान प्राप्त हुए थे और कहाँ जनवरी 1980 में उसकी संख्या घटकर केवल 31 रह गयी। 1984 में कांग्रेस (इ) को 400 से भी अधिक स्थान प्राप्त हुए और 1989 के लोकसभा चुनावों में उसे मात्र 193 स्थान प्राप्त हुए। उत्तरी भारत के अनेक राज्यों में कांग्रेस की करारी पराजय हुई। 1977, 1980, 1984 तथा 1985 से 1990 तक कतिपय राज्य विधानसभाओं के चुनाव भारतीय जनता की लोकतान्त्रिक जीवन मार्ग में गहरी आस्था, राजनीतिक जागरूकता और परिपक्वता का परिचय देते हैं और यह तथ्य भारतीय लोकतन्त्र का सबसे अधिक सबल पक्ष है।

हमारी राजनीतिक व्यवस्था में अनेक सबल तत्त्व मौजूद हैं जिनके फलस्वरूप सामान्य काल और संकटकाल में राज व्यवस्था के अस्तित्व की रक्षा की जा सकती है। ये तत्त्व इस प्रकार हैं :

(1) संसद—भारतीय संसद भारतीय प्रजातन्त्र का स्पष्ट प्रतीक है और कार्यपालिका की राजनीतिक शक्ति का स्रोत संसद ही है। राष्ट्रीय महत्त्व के अनेक प्रश्नों एवं समस्याओं के निर्धारण में संसद की निर्णायक भूमिका रही है। ऐसे भी अवसर आये हैं जब ससदीय दबाव ने प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूप से मन्त्रियों को त्यागपत्र देने के लिए बाध्य किया। स्वतंत्रता के बाद आर. के. शनमुखम् चेहटी, टी. टी. कृष्णामाचारी, के. डी. मालवीय, बी. के. कृष्णन्मेनन, गुलजारीलाल नन्दा आदि मन्त्रियों को ससदीय दबाव के कारण ही त्यागपत्र देना पड़ा।

(2) सुदृढ़ केन्द्रीय नेतृत्व—श्रीमती गाँधी की हत्या के बाद लोग देश में अराजकता की स्थिति का अनुमान लगा रहे थे। राजीव गाँधी के नेतृत्व में सुहृद केन्द्रीय नेतृत्व का उदय हुआ लोकसभा चुनावों (1984) में उन्हें जनता का अटूट विश्वास प्राप्त हुआ। यदि वे जनता में

¹ मोरारजी देसाई : ‘भारत में संसदीय लोकतन्त्र’, लोकतन्त्र समीक्षा, जनवरी-मार्च 1969, पृ. 2-3।

² रजनी कोठारी : भारत में राजनीति, पृ. 9।

³ डॉ. सुभाष काश्यप, दिनभान, 6 सितम्बर 1970, पृ. 6-7।

अपनी विश्वसनीयता बनाये रखते तो उनका युवा नेतृत्व आन्तरिक और बाह्य खतरो का आसानी से मुकाबला कर सकता था। नवी लोकसभा के चुनावों के बाद भी विश्वनाथ प्रतापसिंह के रूप में विश्वसनीय और स्वच्छ ध्वनि के नेतृत्व का उदय हुआ है।

(3) धर्मनिरपेक्षता—हमारे लोकतन्त्र का बुनियादी सिद्धान्त धर्मनिरपेक्षता है। भारतीय समाज के सभी अल्पसंख्यकों को बिना किसी धार्मिक भेदभाव के लोकतन्त्रात्मक पद्धति में भाग लेने का अवसर प्रदान किया गया है। अल्पसंख्यक समुदाय का नागरिक न केवल मतदान कर सकता है अपितु ऊँचे शासकीय और राजनीतिक पद प्राप्त कर सकता है या चुना जा सकता है। इसमें जन्म, जाति, धर्म अथवा लिंग आदि के आधार पर भेदभाव नहीं किया जा सकता।

(4) आर्थिक नियोजन—भारत में यह महसूस किया गया कि आर्थिक लोकतन्त्र की स्थापना के बिना राजनीतिक लोकतन्त्र व्यर्थ है। अतः आर्थिक लोकतन्त्र की स्थापना के लिए नियोजित आर्थिक विकास का सूत्रपात हुआ है। यद्यपि आर्थिक नियोजन के द्वारा देश में आर्थिक और सामाजिक क्रान्ति लाने के प्रयासों की वांछित प्रगति नहीं हो सकी है तथापि गरीबी और आर्थिक विषमता के तेजी से प्रसार पर अकुश लगा है। आर्थिक-प्रगति का आधार स्थल तैयार हो गया है।

(5) विकेन्द्रीकरण पर दल—भारत में पंचायती राज की स्थापना की गयी और आर्थिक शक्तियों का विकेन्द्रीकरण किया गया। स्थानीय समस्याओं के समाधान में पंचायतों की भूमिका दिन-प्रतिदिन बढ़ती जा रही है। कई राज्यों ने ग्रामीण विकास कार्यक्रमों के क्रियान्वयन में पंचायतों पर महती जिम्मेदारी डाली है। निश्चित ही पंचायती राज-व्यवस्था में संसदीय लोकतन्त्र को गांव-गांव और घर-घर तक पहुंचाने का एक सुन्दर अभियान इस देश में चल रहा है।

संसदीय लोकतन्त्र को सुदृढ़ बनाने हेतु सुझाव

(SUGGESTIONS IN MAKING PARLIAMENTARY DEMOCRACY STRONG)

यदि हमें भारत में संसदीय लोकतन्त्र को अधिक सार्थक बनाना है तो हमारी राजनीतिक संरचना में अविनम्र निम्नलिखित ठोस सुधार करने होंगे—सर्वप्रथम, दल-वदल को रोकना होगा ताकि सत्ता हथियाने की विकृत मनोवृत्ति पर काबू पाया जा सके। 52वाँ संवैधानिक संशोधन इस दिशा में किया गया साराहनीय प्रयास है।

द्वितीय, प्रभावशाली विरोधी दल को एक 'संस्थागत' आवश्यकता मानते हुए विकसित करना होगा। राजनीतिक दलों को ध्रुवीकरण की प्रक्रिया को चाहे-अनचाहे तीव्रतर करना होगा ताकि सुदृढ़ प्रतिपक्ष के निर्माण में आधुनिक अवसर उपलब्ध हो सकें।

तृतीय, लोकतन्त्र में हिंसा के लिए कोई स्थान नहीं हो सकता। यह विरोधी दल को मानना चाहिए तथा आचरण में उतारना चाहिए। संसदीय लोकतन्त्र में विरोधी पक्ष की जिम्मेदारी यह भी है कि वह विरोध का बहाना बनाकर विद्रोह और अराजकता को न भड़काये। लोकतन्त्र एक ऐसा खेल है जो सहमति की अपेक्षा करता है और वह नियमों पर आधारित होता है।

चतुर्थ, प्रशासन को अधिक उत्तरदायी और कार्यकुशल बनाना होगा। शासकीय कर्मचारियों में इस भावना का उत्तरोत्तर विकास करना होगा कि वे जनता के सेवक हैं न कि मालिक।

पंचम, संसदीय परामर्शदात्री समितियों की कार्यक्षमता में वृद्धि करनी होगी ताकि प्रशासन पर संसदीय नियन्त्रण यथार्थ बन सके।

षष्ठम, संसद और विधानमण्डल के सदस्यों को संसदीय प्रक्रिया और कार्यविधि में प्रशिक्षित किया जाना चाहिए। सदस्यों की वैयक्तिक योग्यता वस्तुतः संसदीय सभाओं को बल देती है।

सप्तम, मतदाताओं की राजनीतिक चेतना जागृत करनी होगी ताकि चुनाव के अवसर

पर मतदान द्वारा अपनी इच्छा की अभिव्यक्ति दे। यथार्थ में लोकतन्त्र का आधार जनता की सहमति है और हमारी मुख्य समस्या है कि जन-सहमति का दायरा कैसे बढ़ाया जाये ? पं. नेहरू के अनुसार, “मैं प्रतिनिध्यात्मक लोकतन्त्र के प्रति पूर्णतः आशान्वित हूँ। भारत में संसदात्मक संस्थाओं की सफलता की कुंजी हमारे हजारों-लाखों मतदाता ही हैं। बस आवश्यकता है उनकी मनोवृत्तियों को निखारने की।”

अष्टम, संसदीय संस्थाओं के संचालन में भाग लेने वाले योग्य निष्ठावान और ईमानदार प्रतिनिधियों को चुनावों में सफल बनाया जाना चाहिए। डॉ. राजेन्द्र प्रसाद ने संविधान सभा की कार्यवाही समाप्त करते समय अपने समापन भाषण में कितना उपयुक्त कहा था, “संविधान में कुछ भी प्रावधान हो या न हो, देश का कल्याण इस पर निर्भर करेगा कि उसका शासन कैसा है और शासन निर्भर करेगा शासकों पर। कहा जाता है किसी देश को वैसी ही सरकार मिलती है जिसका वह अधिकारी हो। जिन लोगों को चुना गया यदि वे योग्य, ईमानदार तथा चरित्र और निष्ठा वाले व्यक्ति हुए तो वे त्रुटिपूर्ण संविधान को भी सर्वोत्तम बना देंगे। यदि उनमें इसकी कमी हुई तो संविधान देश को नहीं बचा सकता।”¹

नवम, हमारी चुनाव प्रक्रिया में अविलम्ब सुधार किया जाना चाहिए। खर्चीली और दूषित चुनाव प्रणाली के कारण आज हमारा लोकतन्त्र धनिकतन्त्र के रूप में परिवर्तित हो गया है। अल्प-मतीय सरकारों के दौर को समाप्त करने के लिए वर्तमान दूषित निर्वाचन-प्रणाली के स्थान पर एक मिश्रित प्रणाली अपनानी चाहिए जिसे बहुमत-प्रणाली तथा सूची-प्रणाली का मिश्रित रूप कहा जा सकता है। मिश्रित प्रणाली के अनुसार व्यवस्थापिका के कुल सदस्यों के आधे भाग को मतदाताओं के प्रत्यक्ष मतदान द्वारा बहुमत-प्रणाली के अनुसार और आधे भाग को प्राप्त दलीय जन-समर्थन के आधार पर सूची-प्रणाली के आधार का निर्वाचन किया जायेगा। इस प्रणाली में प्रत्येक मतदाता को एक स्थान पर मत प्रदान करने का अधिकार प्राप्त होगा। अपने इच्छित राजनीतिक दल के लिए और अपने इच्छित प्रत्याशी के लिए। इस चुनाव पद्धति से प्रत्येक राजनीतिक दल स्वयं को प्राप्त जन-समर्थन के अनुसार पूर्वघोषित सूची के आधार पर अपने सदस्य व्यवस्थापिका के लिए मनोनीत कर सकेगा और साथ ही वह बहुमत-प्रणाली के अनुसार विजय प्राप्त करने वाले अपने लोकप्रिय सदस्यों को भी व्यवस्थापिका के सदस्यों के रूप में भेज सकेगा। इस प्रकार संसद में प्रतिनिधित्व के सम्बन्ध में बहुमत-प्रणाली के व्यवहार से उत्पन्न होने वाली विपमता का अन्त हो जायेगा और हर राजनीतिक दल स्वयं को प्राप्त जन-समर्थन के आधार पर संसद में उपयुक्त प्रतिनिधित्व प्राप्त करने में सफल हो जायेगा।

अन्त में, आर्थिक दृष्टि से नये कीर्तिमान स्थापित करने होंगे, महंगाई रोकनी होगी और बेरोजगारों के लिए काम जुटाना होगा। भारत में लोकतन्त्र का भविष्य यथार्थ में उसकी आर्थिक उन्नति और सामाजिक न्याय की व्यवस्थाओं पर भी निर्भर करता है।

भारत में लोकतन्त्र का भविष्य (FUTURE OF DEMOCRACY IN INDIA)

लोकतन्त्र मूलतः एक नैतिक व्यवस्था है। लोकतन्त्र एक तरीके की जिन्दगी है। निर्णय खुले तौर पर किये जाने चाहिए, जनता को शान्तिपूर्ण ढंग से सरकारों को बदलने और नयी सरकार को चुनने का अधिकार होना चाहिए। संसदीय लोकतन्त्र में यदि विरोधी पक्ष बहुमत के शासन को नहीं मानता है तो संसदीय प्रणाली काम नहीं कर सकेगी। सरकार सहमति से चलती है और विरोधी पक्ष रजामन्दी से चलता है। भारत में सरकार और विरोध पक्ष में सामंजस्यपूर्ण सम्बन्धों के विकास पर ही लोकतन्त्र का भविष्य निर्भर करता है।

¹ कॉन्स्टीट्यूट असेम्बली डिबेट्स, खण्ड 11, पृ० 984-995।

भारतीय लोकतन्त्र का भविष्य इस बात पर निर्भर करता है कि भारत की जनता और नेता कितने महत्वाकांक्षी हैं ? उनकी महत्वाकांक्षा का स्तर क्या है ? प्रो. पुष्पेश पन्त ने लिखा है कि "भारतीय जनतन्त्र की सबसे बड़ी बीमारी महत्वाकांक्षा का अभाव है । न जनता महत्वाकांक्षी है न नेता । नेताओं की महत्वाकांक्षा विधानसभा, ससद तक घुने जाने तक सीमित है, या मन्त्री विशेष बनने तक । न उन्हें इतिहास में अपना स्थान सुरक्षित करने की अभिलाषा है, न अपना नाम किसी नीति निर्णय के साथ जोड़ने की ललक ।"

भारत में लोकतन्त्र का भविष्य इस बात पर निर्भर करता है कि (i) देश की प्राथमिक आर्थिक समस्याओं का हम कितनी जल्दी समाधान खोज पाते हैं ? (ii) स्वच्छ चुनाव की व्यवस्था के लिए प्रयुक्त काले धन की बुराई को हम कितनी जल्दी दूर कर पाते हैं ? (iii) निरकुश और सामन्तवादी प्रवृत्तियों को कितनी जल्दी समाप्त करने में हम सफल हो पाते हैं ? (iv) विपक्ष के विचारों का शासक दल किस सीमा तक आदर और सम्मान करता है ?

हमारा देश आज राजनीतिक और आर्थिक भँवर में फँसा हुआ है तथा देश भर में लोग राजनीतिक दलों और उनके नेताओं की हरकतों से ऊब गये हैं तथा लोकतन्त्र में उनकी आस्था ही डगमगा रही है । वर्तमान राजनीतिक स्थिति का सबसे निकृष्ट पहलु यह है कि राजनीतिक प्रक्रिया में ठहराव आ गया है । ऐसा प्रतीत होता है कि हम लोकतन्त्र के चौराहे पर आ गये हैं क्योंकि यदि हम गौर करें तो देखेंगे कि हमारे देश के इर्द-गिर्द 5,000 मील या अधिक के घेरे में पश्चिम में अतन्त्रात्मक के किनारे मोरक्को से लेकर पूर्व में तीन सागर तक केवल भारत तथा श्रीलंका को छोड़कर सभी देश या तो प्रत्यक्ष तानाशाही के या किसी न किसी तरह के एकतन्त्र शासन के अन्तर्गत हैं । हमारे देश में लोकतन्त्र जीवित है, यह गर्व की बात है और सम्मान की भी, पर स्वतन्त्रता को सदैव निश्चित नहीं मानना चाहिए । प्रो. लास्की ने ठीक कहा है कि 'सतत जागरूकता ही स्वतन्त्रता की कीमत है ।' जब तक भारत के लोग जागरूक रहेंगे तब तक लोकतन्त्र का चिराग इस देश में जलता रहेगा ।

भारत में संसदीय लोकतन्त्र का विकल्प : अध्यक्षीय लोकतन्त्र का मॉडल

[ALTERNATIVE OF PARLIAMENTARY DEMOCRACY IN INDIA :
MODEL OF PRESIDENTIAL DEMOCRACY]

भारत में संसदीय शासन-प्रणाली की स्थापना की गयी है। संसदीय शासन-प्रणाली में कार्यपालिका तथा विधायिका का अभिन्न सम्बन्ध होता है और कार्यपालिका, विधायिका के प्रति उत्तरदायी होती है।¹ भारत में राष्ट्रपति कार्यपालिका का औपचारिक प्रधान है और मन्त्रिमण्डल वास्तविक कार्यकारी। मन्त्रिमण्डल, जिसका नेतृत्व प्रधानमंत्री करता है लोकसभा के प्रति उत्तरदायी होता है तथा उसी समय तक पदावधि रह सकता है जब तक कि लोकसभा का उसे विश्वास प्राप्त हो।² लोकसभा मन्त्रिमण्डल के विरुद्ध 'कामरोको प्रस्ताव', अथवा 'अविश्वास प्रस्ताव' अथवा 'निन्दा प्रस्ताव' पारित करके उसे त्यागपत्र देने के लिए बाध्य कर सकती है।

भारत में संसदीय शासन-प्रणाली : औचित्य—शासन-व्यवस्था के प्रकार का चयन भारत के नवीन संविधान की रचना में सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रश्न था। संविधान-निर्मात्री सभा के समक्ष तीन प्रकार की उत्तरदायी (लोकतन्त्रात्मक) शासन-प्रणालियों का विकल्प था—स्विस प्रकार की बहुल कार्यपालिका, अमरीकी प्रकार की अध्यक्षीय शासन-प्रणाली तथा ब्रिटिश प्रकार की संसदीय शासन-व्यवस्था। सभा के गैर-कांग्रेसी सदस्य विशेषतया अल्पसंख्यक समुदायों के सदस्य स्विस प्रकार की शासन-व्यवस्था चाहते थे।³ परन्तु कुछ सदस्य ऐसे भी थे जिन्हें अमरीकी प्रकार की शासन-व्यवस्था पसन्द थी।⁴ इन सदस्यों का कहना था कि भारत को एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की आवश्यकता है और यह केवल अध्यक्षीय कार्यपालिका के अन्तर्गत ही सम्भव है। इन सदस्यों का एक अन्य तर्क यह भी था स्वतन्त्र भारत को एक नवीन प्रकार की कार्यपालिका से अपनी जीवन-यात्रा आरम्भ करनी चाहिए और उसे दासता की समूची विरासत से अपने सम्बन्ध विच्छेद कर लेने चाहिए। किन्तु संविधान सभा के अधिकांश सदस्य संसदीय कार्यपालिका के पक्ष में थे। इस सम्बन्ध में सामान्य भावना को व्यक्त करते हुए श्री जवाहरलाल नेहरू ने कहा था कि 'हम अब तक प्राप्त अनुभव के प्रतिकूल दिशा में नहीं जा सकते।' लम्बे वाद-विवाद के बाद संविधान-सभा में जब संसदीय शासन-प्रणाली के पक्ष में निर्णय लिया गया तो

¹ D. D. Verney : *The Analysis of Political System* (London, 1959), p. 137.

² *India : Constitution*, Article 75.

³ *C A D*, Vol. VII p 296.

⁴ *Ibid*, p. 284.

मुख्यतः दो प्रश्न उठाये गये : प्रथम लोकतान्त्रिक सर्वेधानिक ढाँचे के अन्तर्गत सबल कार्यपालिका किस प्रकार बनायी जा सकती है ? द्वितीय, किस प्रकार नी कार्यपालिका देश की परिस्थितियों के अनुकूल है ?¹ इन प्रश्नों का उत्तर देते हुए श्री के. एम. मुखर्जी ने यह अतिमूल्य प्रकट किया कि "शक्तिशाली एवं लोचपूर्ण सरकार ब्रिटेन में विद्यमान है, क्योंकि कार्यपालिका शक्ति मन्त्रिमण्डल में निहित है, जो निम्न सदन के बहुमत पर आधारित है। इसके साथ ही हमें उस तथ्य को भूलना नहीं चाहिए कि गत सौ वर्षों में भारतीय सार्वजनिक जीवन दृष्टिगत की सर्वेधानिक विधि की परम्पराओं से संचालित होता रहा है। इसमें मे अधिकांश में ब्रिटिश शासन-प्रणाली को सर्वोत्तम माना है और विगत तीन-चारवीं वर्षों में इस देश में शासन में अंगतः उत्तरदायी सरकार का संचालन धीरे-धीरे प्रारम्भ कर दिया गया था। आज भारतीय अधिराज्य एक पूर्णरूपेण संसदीय सरकार के रूप में कार्य कर रहा है। इतने अनुभव के बाद हम परमान को तोड़कर नूतन प्रयोग क्यों करें ?"²

भारत में संसदीय व्यवस्था का क्रियान्वयन : अनुभवगत त्रुटियाँ (THE WORKING OF PARLIAMENTARY SYSTEM IN INDIA : EMPIRICAL DEFECTS)

पिछले 44 वर्षों से भारत का शासन संसदीय ढाँचे को लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था के अन्तर्गत संचालित हो रहा है। विगत कुछ वर्षों में देश की राजनीति के क्षेत्र में जो कुछ हो रहा है उसमें आम जनता का मन भारी होना, गगान और एक विविध-नीति सिद्धता से भरता जा रहा है। सार्वजनिक जीवन में नैतिक मूल्यों के अवमूल्यन, राजनीतिक दलों के विघटन और जोड़े दिन दल-बदल एवं सरकारों (केन्द्र एवं राज्य) के उलटने जाने के मन्दभंग में जो एक प्रमुख सामंशिक प्रश्न उठाया जा रहा है, वह है—क्या ब्रिटानी ढंग की संसदीय प्रणाली भारत के लिए उपयुक्त सिद्ध नहीं हुई है ? वस्तुतः भारत की संसदीय प्रणाली में कई त्रुटियाँ और संवैधानात्मक विकृतियाँ हैं, जिनका सम्बन्ध प्रायः देश में होने वाले विभिन्न जाति-राजनीतिक संकटों से जोड़ा जाता रहा है। कतिपय प्रमुख त्रुटियाँ इस प्रकार हैं :

प्रथम, सशक्त एवं उत्तरदायी प्रतिपक्ष संसदीय व्यवस्था के संचालन की अपरिहार्य शक्ति है, किन्तु भारत में सशक्त प्रतिपक्ष का लम्बे समय तक निर्माण नहीं हो सका। संसदीय लोकतन्त्र में परिवर्तन मतों के आधार पर होता है, किन्तु हमारे देश में प्रतिपक्ष में बैठने वाले दलों का उद्देश्य सरकार को अस्त-व्यस्त करना और सम्पूर्ण राष्ट्रीय कार्यक्रमों को छिन्न-भिन्न करके सत्ता हथियाना रहा है। द्वितीय, राजनीतिक दृष्टि से स्थिर सरकार को अच्छी सरकार माना जाता है, किन्तु भारत में राजनीतिक अस्थिरता और अनिर्णयता की बढ़ती हुई प्रवृत्ति के कारण शक्तिशून्यता की स्थिति उत्पन्न होने लगी है। सन् 1967 के आम चुनाव के बाद अनेक राज्यों में मिली-जुली सरकारों का गठन हुआ और अराजकता की स्थिति उत्पन्न हो गयी। सन् 1979 में जनता पार्टी के विघटन से केन्द्र में अस्थिरता का जो मिलसिला चला, उससे संसदीय व्यवस्था को और तिरस्कार की दृष्टि से देखा जाने लगा है। दिसम्बर 1989 से कार्यरत केन्द्रीय सरकार भी एक अल्प-मतीय सरकार है। तृतीय, संसद और राज्य विधानमण्डलों की कार्यप्रणाली का गुणात्मक ह्रास हुआ है, वाद-विवाद का स्तर घटा है। व्यक्तिगत दोषारोपण और छिद्रावेपण की बढ़ती हुई प्रवृत्ति के कारण संसदीय मंच का अवमूल्यन हुआ है। कई विधानसभाओं में अध्यक्षों ने दलीय स्वार्थों की पूर्ति का साधन बनकर अध्यक्षीय शासन की गरिमा तक को ठेस पहुँचायी, जिससे संसदीय प्रणाली की आभंगानना ही हुई है। डॉ. लक्ष्मीमल सिंघवी के अनुसार, "स्वतन्त्रता के पश्चात् विधायकों की

¹ M. V. Pylee - *Constitutional Government in India*, p. 375.

² C. A. D., Vol VII, p. 984.

गुणवत्ता में ह्रास होता गया जो चिन्ता का विषय है। दल के जो उम्मीदवार चुने जाते हैं, वे योग्यता के आधार पर नहीं चुने जाते। अधिकतर अत्यन्त साधारण किस्म के उम्मीदवारों का चुनाव होता है। विधायकों में प्रतिभा, विदग्धता और लगन का अभाव पाया जाता है और हमारे सार्वजनिक प्रशासन के गिरते हुए स्तरों का यह एक प्रधान कारण हो सकता है।¹ चतुर्थ, भारतीय संविधान का उद्देश्य था कि संसद और कार्यपालिका की सत्ता भिन्न रहे, किन्तु व्यवहार में उनके कामकाज का विचित्र और बाछनीय मिलाप हो गया। सिद्धान्ततः जब तक संसद की स्वीकृति हो, मन्त्रिमण्डल रह सकता है, किन्तु व्यवहार में मन्त्रिमण्डल ने संसद के काम और उनके अधिकार अधिकाधिक मात्रा में हथिया लिये हैं। वर्तमान पार्टी पद्धति, पार्टी अनुशासन एवं दलीय निष्ठा के कारण संसद का दर्जा घटता गया। आज संसद केवल सीमित सत्कर्ता का साधन रह गयी है। पंचम, दल-बदल की प्रवृत्ति के कारण हमारा पूरा संसदीय वातावरण ही दूषित हो गया है और मूल्यों की राजनीति के स्थान पर सत्तालोलुपता की राजनीति का सूत्रपात हुआ है। दल-बदल के कारण केन्द्र और राज्यों में संसदीय सरकार का संचालन खतरे में पड़ा और लोकप्रिय सरकारों के संगठन में बाधा आयी। दल-बदल के कारण प्रशासन में नौकरशाही का बोलवाला बढ़ा और गरीब जनता पर निर्वाचनों का आर्थिक बोझ लाद दिया गया। दल-बदल से जहाँ शासन में अराजक तत्वों का प्रभाव बढ़ा, वहाँ प्रशासन ठप्प-सा हो गया। वस्तुतः दल-बदल का रोग एक राष्ट्रीय व्याधि का रूप धारण कर चुका है जो हमारे लोकतन्त्र के प्राण-तत्वों को अन्दर ही अन्दर खाये जा रहा है।² षष्ठ, नैतिक मूल्यों का अनवरत ह्रास हुआ है। अब राजनीति और राजनीतिज्ञों को काफी सन्देह, अनादर और तिरस्कार की दृष्टि से देखा जाने लगा है किसी भी प्रतिनिधि लोकतन्त्रात्मक व्यवस्था में ऐसी स्थिति भयावह है जब जनता के हृदयों में उसके अपने चुने हुए प्रतिनिधियों की ही निष्ठा और ईमानदारी में विश्वास न रहे। सप्तम, भारत में राजनीतिक दलों की बहुलता संसदीय शासन के सुचारु संचालन में एक बड़ी बाधा सिद्ध हो रही है। राजनीतिक दलों में परस्पर सहयोग एवं सामंजस्य की भावना का अभाव है जिससे सरकार का गठन करना तक कठिन हो जाता है।

एन. ए. पालकीवाला के अनुसार स्वाधीनता-प्राप्ति के बाद चार क्षेत्रों में हम दुनियादी रूप से असफल रहे हैं :

- (1) कानून और व्यवस्था स्थापित करने में असफलता।
- (2) आर्थिक समृद्धि लाने के लिए आर्थिक स्रोतों का समुचित दोहन करने में असफलता,
- (3) मानव शक्ति के विकास में असफलता, तथा
- (4) नैतिक दृष्टि से नेतृत्व प्रदान करने में असफलता।³

1 डॉ. लक्ष्मीमल सिंघवी : भारतीय संसद—नयी दृष्टि, लोकतन्त्र समीक्षा, जुलाई-सितम्बर 1971, पृष्ठ 15।

2 52वें संविधान संशोधन (1985) द्वारा दल-बदल को रोकने का सांस्कृतिक कदम उठाया गया है।

3 "The four cosy failures of the government and the people, which are the direct causes of the present sorry spectacle are (i) Failure to maintain law and order. We have too much government and too little administration, too many servants and too little public service, too many controls and too little welfare, too many laws and too little justice. (ii) Failure to bring the unbounded economic potential of the country to fruition. (iii) Failure to make human investment—investment in education, family planning, nutrition and public health, in contradistinction to physical investment in factories and plants. (iv) Failure to provide moral leadership. We do not live by bread alone and we are greater than we know".

डॉ. अमरेश अवस्थी ने मध्य प्रदेश राजनीति विज्ञान एसोसियेशन में भाषण देते हुए भारतीय राज व्यवस्था की पाँच दुर्बलताओं की ओर विशेष रूप से ध्यान आकर्षित कराया—(i) संसदीय प्रजातन्त्र के स्थान पर लोग तुभावनकारी (Populist) जनतन्त्र की ओर प्रवृत्ति, (ii) राजनीति में बढ़ती हुई हिंसा, (iii) देश में धीरे-धीरे चल रही राजनीतिक और सांविधानिक संस्थाओं जैसे न्यायपालिका, संसद आदि के विघटन की प्रक्रिया, (iv) नैतिक मूल्यों का तीव्र ह्रास, और (v) राजनीति का अपराधीकरण।

यह सवाल पूछना जरूरी है कि क्या भारत में वे सभी आवश्यक स्थितियाँ मौजूद हैं जिनका होना संसदीय पद्धति के व्यवहार्य होने के लिए जरूरी है? संसदीय पद्धति एक खास तरह का मिजाज, चरित्र और दृष्टिकोण माँगती है, जो हमारे यहाँ नदारद है। हम इस प्रणाली की सामाजिक मनोवैज्ञानिक जरूरतें पूरी नहीं करते। तर्क के लिए यह कहा जा सकता है कि काम करने के दौरान इन गुणों का विकास किया जा सकता है और पिछले वर्षों में कुछ हद तक हुआ भी है।

लेकिन सबसे गम्भीर अभाव यह है कि हमारे यहाँ बहु-दलीय पद्धति ही नहीं है जिसके आधार पर यह प्रणाली काम करती है। मफल संसदीय शासन के लिए द्विदलीय प्रणाली का होना न्यूनतम आवश्यकता है। बहु-दलीय प्रणाली जो फ्रांस, इटली, हॉलैण्ड तथा अन्य महादेशीय राष्ट्रों में प्रचलित है, संसदीय सरकार को कुशलतापूर्वक चलाने के उपयुक्त नहीं है। भारतीय अनुभव का निष्कर्ष यह है कि एक प्रभावी दल ही संसदीय पद्धति को मफलतापूर्वक चला सकता है। उमरजेन्सी लगने के बाद प्रभावी दल वाली यह पद्धति क्षय का शिकार हो गयी और उस पद्धति का उदय हुआ जिसे एक प्रभावी व्यक्ति वाली पद्धति कह सकते हैं।

यह उर अकारण नहीं है कि यदि सरकारें अपने अस्तित्व के लिए संसदीय बहुमत पर इसी तरह निर्भर रहें, तो देर-सवेर हमें राजनीतिक अस्थिरता के मम्मुखीन होना पड़ेगा। हमें कोई ऐसी पद्धति निकालनी होगी जिसमें सरकार अर्थात् कार्यपालिका की एक खास अवधि सुनिश्चित हो—संसदीय बहुमत उसके पक्ष में हो अथवा नहीं। लेकिन उसका मतलब यह नहीं है कि कार्यपालिका जनता की प्रतिनिधि न रह जाये। इन जरूरतों का मन्ते उस दिशा में विकास की ओर है, जहाँ शक्तियों का पृथक्करण और एक-दूसरे को रोकने-टोकने का सन्तुलन बनाये रखने की स्थिति रहे तथा विधायिका और कार्यपालिका सीधे, किन्तु अलग-अलग जनादेश प्राप्त करें और कार्य-अवधि के लिए एक-दूसरे पर निर्भर न रहें। इस प्रारूप का एक शास्त्रीय उदाहरण अमरीकी संविधान है, जिसका रूपान्तरित तथा संशोधित संस्करण फ्रांस में पाँचवें गणराज्य में देखा जा सकता है।

भारत के लिए वैकल्पिक ढाँचे की तलाश : प्रोफेसर वी. आर मेहता के विचार
(THE SEARCH FOR AN ALTERNATIVE MODEL FOR INDIA : PROFESSOR
V. R. MEHTA'S COMMENTS)

प्रोफेसर वी. आर. मेहता ने अपनी पुस्तक 'आईडियोलॉजी, माडर्नाइजेशन एण्ड पॉलिटिक्स इन इण्डिया' (Ideology, Modernisation and Politics in India) में संसदीय व्यवस्था के औचित्य का प्रश्न व्यापक रूप से उठाया है। वे वर्तमान राजनीति, अर्थ-व्यवस्था तथा सामाजिक क्षेत्र में आये विखराव का मूल कारण इस व्यवस्था में निहित विसंगतियों में देखते हैं। समाज और राज व्यवस्था में स्थिर दरार तथा विरोधाभास के इस लिजलिजी संसदीय ढाँचे को जिम्मेदार मानते हैं। हमारी जनतन्त्रीय व्यवस्था का अन्ततोगत्वा क्या ह्रास हो रहा है, लेखक का मूल प्रश्न है। डॉ. मेहता का कहना है कि इस व्यवस्था ने आर्थिक विपमता में बढ़ोत्तरी की है। आर्थिक प्रतिष्ठानों पर जिन मुट्ठी भर लोगों का कब्जा है, वे ही राज्य सत्ता को हथियाये हुए

है। इस सत्ताहूढ़ वर्ग ने जनसाधारण के हितों की निरन्तर अवहेलना की है। ग्रामीण नव-प्रगल्भ और शहरी अभिजात से साठ-गठ कर इस तबके ने मात्र यथास्थिति का परिपोषण किया है। सामान्यतया इस व्यवस्था के माध्यम से बदलाव की अपेक्षा की गयी थी। मगर हुआ क्या? ले-देकर व्यवस्था ने सकुचित हितों के समक्ष घुटने टेक दिये। सरकारी नीति के पवत्ता जितनी समाजवाद, प्रगतिशील अथवा परिवर्तन की बात करते हैं, व्यवहार में कहीं अधिक दकियानूस सिद्ध हुए हैं। हम समानता की दुहाई देते हैं, किन्तु असमानता की खाई बढ़ती जा रही है। आम चुनावों में धन की महती भूमिका एक वास्तविकता है। 'गांधीयन मॉडल' की अवहेलना कर पश्चिम का अन्धानुकरण लेखकों की दृष्टि में सबसे बड़ी भूल थी। यह सामाजिक-सांस्कृतिक इतिहास, परम्परा और आध्यात्मिक चिरासत को नकारकर पश्चिमी शिक्षा-दीक्षा से अभिभूत महानुभावों का एकतरफा निर्णय था। यही कारण है कि हमारे सकट का निराकरण इस गैर-भारतीय व्यवस्था से सम्भव नहीं हो रहा है।¹

भारत के लिए अध्यक्षीय व्यवस्था का प्रतिमान : विकल्प

(THE PRESIDENTIAL MODEL FOR INDIA. AN ALTERNATIVE)

प्रसिद्ध विद्वान शास्त्री नानी पालकीवाला ने लिखा है कि शासन में आवश्यक स्थिरता और दृढ़ता लाने तथा दल-वदल जैसी प्रवृत्तियों को रोकने के लिए भारत में अमरीकी ढंग की राष्ट्रपतीय प्रणाली सबसे सार्थक सिद्ध हो सकती है।² प्रसिद्ध उद्योगपति जे. आर. डी. टाटा के अभिमत में देश की समस्याओं का स्वरूप मुख्यतः आर्थिक है तथा उनके समाधान के लिए उच्च स्तर की तकनीकी और प्रबन्ध कुशलता की आवश्यकता है.....राष्ट्रपतीय शासन-प्रणाली में प्रत्यक्ष रूप से चुना गया राष्ट्राध्यक्ष गैर-राजनीतिक तथा प्रबन्ध-विशेषज्ञों को मन्त्री पद पर नियुक्त कर राष्ट्रीय समस्याओं का सरलता से हल खोज सकता है।³ चतुर्थ जननिर्वाचन के बाद सर्वश्री अशोक मेहता, बलराज मधोक, मधु लिमये, सर्वोच्च न्यायालय के भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश जी. पी. सिन्हा, चरणसिंह, एम. सी. छागला जैसे लोगों ने अध्यक्षीय शासन-व्यवस्था का भारत के परि-प्रेक्ष्य में प्रबल समर्थन किया था। श्री चरणसिंह ने स्वयं कहा था कि "ब्रिटिश ढाँचे का संसदीय लोक-तन्त्र भारतीय स्वभाव के प्रतिकूल है और इसे अध्यक्षीय लोकतन्त्र में परिवर्तित कर देना चाहिए।"⁴

भारत के लिए अध्यक्षीय पद्धति अपनाने के पक्ष में इसके समर्थक निम्नलिखित तर्क प्रस्तुत करते हैं - प्रथम, इस शासन-प्रणाली में सम्पूर्ण कार्यपालिका शक्ति एक निर्वाचित राष्ट्रपति में निहित होती है। राष्ट्रपति का कार्यकाल निश्चित होता है और निश्चित समय से पूर्व विधायिका उसे सरलता से हटा नहीं सकती जिससे शासन में स्थायित्व आ जाता है। द्वितीय, इस शासन व्यवस्था में राष्ट्रपति योग्यतम, विशेषज्ञ तथा कुशल प्रशासकों को मन्त्रिपद पर नियुक्त करने में सुविधाजनक स्थिति में रहता है। उसे स्वतन्त्रता रहती है कि अपने मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को विधानमण्डल के बाहर के लोगों में से भी चुन सके। तृतीय, राष्ट्रपतीय व्यवस्था में मन्त्रियों का निर्वाचन नहीं होता; अतः उन्हें अपने पद पर बने रहने के लिए सस्ती लोकप्रियता प्राप्त करने के साधन अपनाने की आवश्यकता नहीं रहती। चतुर्थ, राष्ट्रपति के मन्त्री प्रशासक होते हैं, न कि पेशेवर राजनीतिज्ञ। उनका ध्येय अपने प्रशासनिक विभाग का दक्षतापूर्वक संचालन करना है, न कि दलगत राजनीति में अपनी शक्ति का दुरुपयोग करना। पंचम, इस शासन प्रणाली में

1 V. R. Mehta, *Ideology, Modernisation*

in India, 1983.

2 N. A. Palkiwala : *Has the Consti* 16 1979, p 69.

the Illustrated Weekly of India, "

3 राजस्थान पत्रिका, (जयपुर), अक्टूबर

4 दिनमान, अगस्त 12, 1974, पृ 46

दल-वदल या दल-विभाजन की सम्भावना नहीं रहती, क्योंकि विधायिका के सदस्य जानते हैं कि दल-वदल करने से मन्त्रि-पद प्राप्त करने की कोई सम्भावना नहीं है। षष्ठ, अध्यक्षीय प्रणाली में 'राष्ट्रपति' के निर्वचन के प्रश्न को लेकर राष्ट्रीय स्वरूप एवं दृष्टिकोण वाले दलों का विकास सहज हो जाता है। सप्तम, प्रशासन का सम्पूर्ण दायित्व राष्ट्रपति के कंधों पर होने के कारण इस शासन-प्रणाली में शीघ्र निर्णय लिये जा सकते हैं। सफ्टकालीन परिस्थितियों में तुलनात्मक दृष्टि से अध्यक्षीय सरकार अधिक सक्षम तथा प्रभावशाली होती है।¹

देश में राष्ट्रपति प्रणाली का समर्थन करते हुए डॉ. डी. पी. श्रीवास्तव ने कहा है कि इस प्रणाली से प्रान्तों की राजनीति में प्रधानमन्त्री का समय नष्ट नहीं होगा, आर्थिक विकास पर ठीक ध्यान नहीं दिया जा सकेगा, पृथक्तावादी शक्तियों पर नियन्त्रण होगा, गुटीय राजनीति और दल-वदल पर अंकुश लगेगा।²

कम से कम चार तथ्य ऐसे हैं, जिनकी ओर भारतीय संवैधानिक पद्धति के अध्येता को ध्यान देना चाहिए तथा मौजूदा वेस्टमिनिस्टर मॉडल को बदलने या संशोधित करने में आग्रह के मुख्य आधार भी हैं

एक, संसदीय पद्धति को स्वीकार करने के पूर्व न इसके गुणों पर विचार किया गया और न भारतीय परिस्थितियों में इसकी उपयुक्तता को परखा गया। दो, सरकार को जो प्रणाली हमने स्वीकार की, वह वेस्टमिनिस्टर मॉडल का एकदम खाटी रूप नहीं था। यह संसदीय और राष्ट्रपतीय दोनों पद्धतियों की विशेषताओं का सम्मिश्रण है। तीन, कार्य रूप में यह पद्धति इतनी विकृत की जा चुकी है कि जो कुछ दिखायी पड़ता है, वह होता नहीं है और जो होता है, वह दिखायी नहीं पड़ता। चार, संसदीय प्रणाली की सरकार के लिए कुछ सुनिश्चित स्थितियों की जरूरत पड़ती है, जिनका भारत में अभाव है, जिसके कारण हमारी संसदीय प्रणाली को वह सांस्थानिक तथा सामाजिक मनोवैज्ञानिक समर्थन नहीं मिल पाता जो उसके सफलतापूर्वक कार्य करने तथा यहाँ तक कि बचे रहने के लिए भी आवश्यक है।

शासन में अमरीकी व फ्रेंच प्रतिमान (मॉडल)

(THE AMERICAN AND FRENCH MODEL OF GOVERNMENT)

राष्ट्रपति शासन-प्रणाली की चर्चा करते हुए मोटे रूप से इस समय दो प्रतिमान (मॉडल) हमारे सामने हैं—अमरीकी राष्ट्रपति व्यवस्था और फ्रेंच राष्ट्रपति व्यवस्था।

अमरीकी राष्ट्रपतीय मॉडल की विशेषताएँ हैं—प्रथम, कार्यपालिका, व्यवस्थापिका व न्यायपालिका का एक-दूसरे से पृथक्त्व तथा हर एक का अनन्य अधिकार-क्षेत्र होना। द्वितीय, मन्त्रिमण्डल का राष्ट्रपति के पूर्णरूप से अधीन रहना। तृतीय, राजनीतिक व्यवस्था में शक्ति-केन्द्र का अभाव होना। चतुर्थ, कार्यपालिका व्यवस्थापिका से पृथक् होने के कारण उसके प्रति उत्तरदायी नहीं रहती, प्रत्युत संविधान के प्रति उत्तरदायी होती है। पंचम, राष्ट्रपति न तो विधानमण्डल को भंग कर सकता है और न ही उसे अवपीड़ित या बाध्य कर सकता है। परन्तु यह सब सैद्धान्तिक व्यवस्था है। वर्तमान समय में ही नहीं, पहले भी कभी इस तरह का शासन-संगठन व्यवहार में नहीं रहा। अमरीकी संविधान-निर्माता इस तथ्य से भली-भाँति परिचित थे कि शक्तियों के पूर्ण पृथक्करण में सरकार के तीनों अंगों में गतिरोध व विरोध ही उत्पन्न होंगे तथा शासन-व्यवस्था बार-बार ठप्प होती रहेगी। इसलिए उन्होंने नियन्त्रण व सन्तुलन के सिद्धान्त को शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त के साथ जोड़कर अमरीका की शासन-व्यवस्था का सृजन किया। आज

¹ सी एफ स्ट्रांग . आधुनिक राजनीतिक संविधान (हिन्दी अनुवाद) पृ. 225-29।

² धर्मयुग, 11 अप्रैल, 1982, पृ. 12।

व्यवहार में अमरीका में कार्यपालिका और व्यवस्थापिका का अनवरत सम्पर्क बढ़ता जा रहा है। मन्त्रिमण्डल राष्ट्रपति का सेवक न रहकर सहयोगी बनता जा रहा है। राजनीतिक व्यवस्था में राष्ट्रपति पद शक्ति-केन्द्र के रूप में अवतरित हो रहा है। राजनीतिक दलों के विकास ने अध्यक्षात्मक व्यवस्था के शक्ति-पृथक्करण को केवल सैद्धान्तिक रूप से ही रख दिया है। आज व्यवहार में अमरीकी मॉडल शक्ति के पृथक्करण को एक सीमा तक ही अंगीकृत करता है और उस सीमा के आगे शक्ति की साझेदारी स्थापित करता है। राबर्ट सी. बोन के शब्दों में, “अध्यक्षात्मक व्यवस्था के बारे में यह कहना अधिक सही है कि यह शक्तियों के पृथक्करण के स्थान पर शक्ति या सत्ता की साझेदारी या सत्ता की परस्पर मिश्रितता (Intermingling) की अवधारणा पर आधारित है।”¹

विश्व के प्रमुख देशों में फ्रांस का महत्वपूर्ण स्थान रहा है। दूसरे विश्व युद्ध तक तो फ्रांस की गिनती संसार की कुछ महान शक्तियों में थी। अब भी फ्रांस पाँच बड़ी शक्तियों में से एक है। यूरोप में सोवियत संघ के बाद क्षेत्रफल और जनसंख्या की दृष्टि से फ्रांस का स्थान दूसरा है। फ्रांस के चतुर्थ गणतन्त्र (संविधान) में कई दोष रहे हैं, जिससे शासन में अस्थिरता आ गयी, कार्यपालिका अशक्त बनी रही और विधायिका के प्रथम सदन को आवश्यकता से अधिक शक्तियाँ प्राप्त हो गयीं। विधायिका के सहयोग के लिए निमित्त समितियों ने अपने सीमा-क्षेत्र से भी अधिक अधिकारों का प्रयोग किया, जिससे अनुशासनहीनता में वृद्धि हुई। सन् 1958 में डिगॉल प्रधानमन्त्री बने और उन्होंने कहना प्रारम्भ किया कि फ्रांस की स्थिरता के लिए राजनीतिक संस्थाओं का निर्माण नये सिरे से होना चाहिए। सरकार ऐसी होनी चाहिए, जो शासन कर सके; संसद ऐसी हो कि राष्ट्र की राजनीतिक इच्छा का प्रतिनिधित्व कर सके। इस तरह पाँचवें गणतन्त्र (संविधान) की रचना का आधार तैयार किया गया।

फ्रांस के पाँचवें संविधान की कुंजी है—स्थिरता और प्राधिकार (Stability and authority)। इसका श्रेय चतुर्थ गणतन्त्र के मन्त्रिमण्डलीय अस्थायित्व तथा शासन की शिथिलता को दूर करना है। इसमें कार्यपालिका को विधायिका से पृथक् करने का प्रयास किया गया है। राष्ट्रपति का निर्वाचन संसद द्वारा न होकर एक निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है।² राष्ट्रपति को अनेक वैयक्तिक अधिकार दिये गये हैं, जिनका प्रयोग वह स्वविवेक से करता है तथा जिनसे सम्बन्धित आदेशों पर मन्त्रियों के हस्ताक्षर की आवश्यकता नहीं है।³ राष्ट्रपति ही मन्त्रिमण्डल तथा प्रधानमन्त्री की नियुक्ति करता है।⁴ मन्त्रियों को संसद की सदस्यता से वंचित किया गया है, किन्तु उन्हें संसद के द्वारा उत्तरदायी बना दिया गया है। प्रधानमन्त्री की सलाह से राष्ट्रीय सभा को भंग करने का अधिकार राष्ट्रपति को दिया गया है। राष्ट्रपति को आपातकालीन शक्तियाँ दी गयी हैं, जिसका निर्णायक वह स्वयं है। नये संविधान द्वारा व्यवस्थापिका के दोनों सदनों की स्थिति में क्रान्तिकारी परिवर्तन हुआ है। प्रथम सदन अर्थात् राष्ट्रीय सभा की शक्ति कम हुई है और द्वितीय सदन—सीनेट की शक्ति बढ़ी है।

वस्तुतः जहाँ चतुर्थ गणतन्त्र में राष्ट्रपति मात्र एक सच्चा दलाल था, वहाँ पंचम गणतन्त्र में सांविधानिक यन्त्र का निर्णायक हो गया है। राष्ट्र का वास्तविक अध्यक्ष, राष्ट्र का प्रतीक, शासन का प्रमुख और राष्ट्रीय मंच के तुल्य बना दिया गया है, जबकि प्रधानमन्त्री राष्ट्रपति का

¹ Robert C. Bone - *Action and Organisation . An Introduction to Contemporary Political Science* (London, 1972), p 310

² *The French Constitution*—Article 6.

³ *Ibid.*, Article 19.

⁴ *Ibid* , Article 8.

एजेण्ट-सा बन गया है। प्रधानमंत्री का पद अनावश्यक प्रतीत होता है क्योंकि न तो उसके पास शक्ति है और न प्रतिष्ठा। फ्रेंच राजनीतिक व्यवस्था के बारे में जोगन का यह कथन महत्वपूर्ण है कि 'वह न तो अमरीकी ढंग का अध्यक्षीय सविधान है और न अंग्रेजी ढंग का संसदीय सविधान ही, वह तो दोनों का मिश्रण है।'।

सक्षेप में, पंचम गणतन्त्र का मुख्य उद्देश्य मन्त्रिमण्डलीय अस्थिरता को दूर करना था, क्योंकि इससे पूर्व फ्रेंच मन्त्रिमण्डल का औसत जीवनकाल नौ मास से भी कम होता था। चतुर्थ गणतन्त्र से 1946 से 1958 तक 23 मन्त्रिमण्डल बने और बिगड़े, जिनकी औसत आयु मात्र छः महीने की रही।

श्रीलंका की राष्ट्रपति प्रणाली

(SRILANKA'S PRESIDENTIAL SYSTEM)

जुलाई 1977 में श्रीलंका में जो चुनाव हुए उनमें श्रीमती भण्डारनायके के दल श्रीलंका फ्रीडम पार्टी को भारी पराजय की स्थिति का सामना करना पड़ा और जे. आर. जयवर्द्धन के नेतृत्व के यूनाइटेड नेशनल पार्टी को भारी विजय मिली। श्री जयवर्द्धन ने स्वयं और यूनाइटेड नेशनल पार्टी ने अपने चुनाव घोषणा-पत्र में स्पष्टतया घोषित कर दिया था कि उन्हें संसद में बहुमत प्राप्त होने पर एक नवीन सविधान का निर्माण किया जायेगा और संसदीय व्यवस्था के स्थान पर एक ऐसी व्यवस्था स्थापित की जायेगी जिसमें अध्यक्षीय व्यवस्था के कुछ तत्त्व होंगे।

इन निर्वाचनों से पूर्व श्रीलंका की राजनीतिक व्यवस्था अराजकता और अस्थिरता से आلودित हो रही थी। 17 मई, 1971 को तात्कालिक प्रधानमंत्री भण्डारनायके ने देश भर में आपातकालीन स्थिति लागू की थी। यह आपात स्थिति इसलिए लगायी गयी थी कि कुछ जातक-वादी तत्त्व सशस्त्र हिंसा पर उतारू हो गये थे। आपातकालीन स्थिति में नवम्बर 1976 से छः विश्वविद्यालयों को अनिश्चित काल के लिए बन्द कर दिया गया क्योंकि छात्रों ने दंगे प्रारम्भ कर दिये थे। 22 दिसम्बर, 1976 को रेल कर्मचारियों ने नये वर्ष के अवसर पर उत्सव के लिए 500 रुपये की अग्रिम धनराशि की मांग को लेकर हड़ताल प्रारम्भ कर दी। हड़ताल व्यापक थी और उसने सारे देश में यातायात तथा परिवहन व्यवस्था को अस्त-व्यस्त कर दिया। 29 दिसम्बर, 1976 को गोदी कर्मचारी भी अधिक वेतन की मांग को लेकर हड़ताल पर चले गये जिससे देश में सभी बड़े बन्दरगाहों पर काम-काज प्रायः ठप्प हो गया।

जुलाई, 1977 में श्रीलंका में आम निर्वाचन होते हैं और इस अराजकता के वातावरण में निर्वाचित जयवर्द्धन सरकार को अनेक चुनौतियाँ विरासत में मिली। इस सरकार ने लड़खड़ाती अर्थ-व्यवस्था की स्थिति को ठीक करने के लिए अनेक कदम उठाये। इनमें अनुदानों में कटौती, आयात में उत्तरीकरण, मुद्रा अवमूल्यन तथा विदेशी सहायता का सहारा लेना प्रमुख हैं। श्री जयवर्द्धन की मान्यता थी कि देश की अर्थ-व्यवस्था में सुधार लाने के लिए अलोकप्रिय कदम उठाना जरूरी है। इसी दृष्टि से अध्यक्षीय प्रणाली संसदीय व्यवस्था से अधिक उपयोगी साबित होगी।

श्रीलंका की नयी शासन पद्धति फ्रांस की राष्ट्रपति प्रणाली के अधिक निकट है। संसदीय प्रणाली को समाप्त नहीं किया गया है और विधायी तथा न्यायिक शक्ति उसी में निहित रहेगी। संसद अपनी न्यायिक शक्ति का प्रयोग अतीत की तरह न्यायालयों के माध्यम से करती रहेगी। संसद में बहुमत प्राप्त दल से प्रधानमंत्री का चुनाव अब राष्ट्रपति के द्वारा किया जायेगा। कानूनी तथा अन्य मन्त्री संसद के निर्वाचित सदस्यों में से ही नियुक्त किये जायेंगे। प्रधानमंत्री और अन्य मन्त्रियों के अलावा जिला मन्त्रियों की नियुक्ति भी राष्ट्रपति के द्वारा की जायेगी। जिला स्तर पर नीतियों को प्रभावशाली ढंग से लागू करने के उद्देश्य से यह नयी व्यवस्था की गयी है। जिला मन्त्री भी संसद सदस्यों में से ही नियुक्त किये जायेंगे।

राष्ट्रपति संविधान प्रदत्त अपने अधिकारों के अन्तर्गत राजकाज चलायेंगे। राष्ट्रपति तानाशाह न बनने पाये इसके लिए संविधान में यह व्यवस्था की गयी है कि ससद उसे दो-तिहाई के साधारण बहुमत के आधार पर बिना कोई कारण बताये पदच्युत कर सकती है। राष्ट्रपति का कार्यकाल 6 वर्ष होगा।

श्रीलंका में राष्ट्रपति प्रणाली लागू करने के पीछे उद्देश्य यह है कि इससे राष्ट्रपति अधिक निर्णायक ढंग से काम कर सकेंगे और निर्वाचित प्रतिनिधियों का रुख किसी निर्णय में, भले ही वह लोकप्रिय न हो, बाधक नहीं बन सकेगा। नयी व्यवस्था के पीछे यह आशा भी है कि यह श्रीलंका की अर्थ-व्यवस्था में व्याप्त जड़ता को भग करके उसे गति देगी और इस प्रक्रिया में लोगों के लोकतन्त्रीय अधिकारों पर भी किसी प्रकार की आंच नहीं आयेगी।

राष्ट्रपति जब कार्यपालिका वास्तविक अध्यक्ष बन जाता है तो उसकी तुलना अधिनायकवादी व्यवस्था से किया जाना स्वाभाविक ही है, किन्तु श्रीलंका के मामले में ऐसा नहीं है, क्योंकि वहाँ प्रधानमंत्री, मन्त्रिमण्डल और जिला मन्त्रियों के बीच सत्ता के विकेन्द्रीकरण का प्रावधान भी रखा गया है। इससे समदीय व्यवस्था का अस्तित्व भी बना रहेगा।

श्री जयवर्द्धन ने इस संवैधानिक परिवर्तन के पक्ष में मुख्य तर्क यह दिया था कि विकासशील देश में आर्थिक प्रगति के लिए अनुशासन आवश्यक होता है जिसके लिए राष्ट्रपति प्रणाली अधिक उपयुक्त होती है।

भारत के लिए फ्रेंच मॉडल की उपयुक्तता

(THE PROPRIETY OF FRENCH MODEL FOR INDIA)

भारत जैसे विकासशील देशों के लिए अमरीकी प्रतिमान (मॉडल) की अपेक्षा फ्रेंच मॉडल एक विकल्प प्रस्तुत करता है और विकासशील देशों में इसके अनुकरण की अधिक सम्भावनाएँ हैं।¹ अमरीकी व्यवस्था की कई दुर्बलताएँ हैं, जिन्हें भारतीय सन्दर्भ में पचाना सम्भव नहीं होगा। शक्तियों के पृथक्करण के कारण अमरीकी व्यवस्था में शक्ति उत्तरदायित्व का ऐसा विभाजन हो जाता है कि शासन-नीति और कार्यों के लिए किसी का निश्चित उत्तरदायित्व नहीं रह पाता। अमरीकी शासन व्यवस्था में व्यवस्थापिका और कार्यपालिका का विरोध उस अवस्था में असाध्य हो जाता है जब राष्ट्रपति पद पर और सीनेट में अलग-अलग दलों का प्रभुत्व हो। यह व्यवस्था संसदीय प्रणाली की भाँति लचीली तथा परिवर्तनशील भी है। भारत में जब लोग राष्ट्रपतीय प्रणाली की बात करते हैं तो शायद उनके मस्तिष्क में अमरीकी ढाँचे की सरकार का चित्र धूमता होगा। किन्तु प्रो. लास्की जैसे विद्वान ने कहा है कि अमरीका में भी अध्यक्षीय शासन-प्रणाली की सफलता का कारण यथार्थ में उसके गुण नहीं हैं प्रत्युत उसकी त्रुटियाँ रही हैं। फिर हम सभी इन बातों से परिचित हैं कि अमरीकी राष्ट्रपति मॉडल लेटिन अमरीका के कई देशों में असफल सिद्ध हो चुका है। ऐसी स्थिति में इस बात का क्या प्रमाण है कि भारत में अमरीकी मॉडल के लोकतन्त्र का परीक्षण किया गया तो वह सफल हो जायेगा? फिर अमरीकी मॉडल में जहाँ एक ओर राष्ट्रपति के निरंकुश बनने का भय रहता है, वहीं दूसरी ओर कार्यपालिका और व्यवस्थापिका के बीच एव न्यायपालिका और कार्यपालिका के बीच संघर्ष की स्थिति भी पैदा हो जाती है। अमरीका में भी आज कहीं-कहीं इस बात की माँग की जा रही है कि अध्यक्षीय ढाँचे में ऐसे संशोधन किये जायें कि वह 'मन्त्रिमण्डलीय सरकार' के अनुरूप कार्य कर सके।

इस समय भारतीय व्यवस्था के सामने दो मुख्य चुनौतियाँ हैं—प्रथम, केन्द्र और राज्यों में अल्पमतीय या मिली-जुली सरकारें बनने की सम्भावनाएँ हैं और मिली-जुली सरकारों से अस्थिरता

¹ श्रीलंका ने जयवर्द्धन के नेतृत्व में संसदीय व्यवस्था के स्थान पर ऐसा ही मॉडल अपनाया है।

का दौर प्रारम्भ होगा। द्वितीय, दल-बदल के कारण राजनीतिक अस्थिरता के युग का सूत्रपात होगा और प्रशासन में 'शून्यता' आ जायेगी। भारत में राजनीतिक दलों की बढ़ती हुई संख्या एवं क्षेत्रीय दलों की बढ़ती हुई शक्ति के परिप्रेक्ष्य में मिली-जुली सरकारें ही भविष्य की यात्री दिखायी देती हैं।¹

भारत की राजनीतिक विरासत की यह विशेषता है कि वह ऐसे किसी भी साविधानिक प्रतिमान को पसन्द कर लेगी, जिसमें स्थायित्व व उत्तरदायित्व को मिलाने का प्रयत्न किया गया हो। फ्रेंच मॉडल की यह विशेषता है कि उत्तरदायित्व की व्यवस्था करने के लिए सविधान गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन स्थापित करता है तथा कार्यपालिका के स्थायित्व के लिए अध्यक्षीय शासन की संसदीय शासन पर प्रतिरोपित कर देता है।²

क्या भारत के लिए फ्रेंच मॉडल अपनाना सरल होगा? यह कहा जाता है कि भारत जैसे देश में अनेक प्रादेशिक, भाषायी, साम्प्रदायिक तथा अन्य प्रकार के दवावों-तनावों के कारण ऐसे किसी व्यक्ति (राष्ट्रपति) की खोज कठिन हो सकती है, जिसे समूचे राष्ट्र का सम्मान प्राप्त हो।

राष्ट्रपति प्रणाली भारत के लिए विकल्प नहीं हो सकती

(PRESIDENTIAL SYSTEM CAN NOT BE AN ALTERNATIVE FOR INDIA)

राष्ट्रपति प्रणाली को लेकर कई तरह की गलतफहमियाँ हैं। विषय में लगभग एक दर्जन किस्म की राष्ट्रपति पद्धतियाँ प्रचलित हैं। कुछ देशों में (जैसे दक्षिणी अमरीकी देशों में) राष्ट्रपति पद्धति का स्वरूप तानाशाही व्यवस्था के रूप में है, जबकि अमरीका, फ्रांस और श्रीलंका जैसे देशों में उसका स्वरूप पूरी तरह लोकतान्त्रिक है, तथापि इन देशों में भी इस व्यवस्था के रूप भिन्न-भिन्न हैं। कुछ देशों में राष्ट्रपति अपने पूरे मन्त्रिमण्डल का गठन संसद के बाहर की प्रतिभाओं से करता है। कुछ देशों में मन्त्रिमण्डल का निर्माण संसद सदस्यों में से किया जाता है और कुछ देशों में राष्ट्रपति संसद और बाहर दोनों क्षेत्रों से मन्त्रियों का चयन करता है।

राष्ट्रपति पद्धति लागू करने की बात क्यों की जाती है? क्या राष्ट्रपति पद्धति में देश की अधिक शक्ति, अधिक समर्थ, अधिक प्रभावी, अधिक अनुभवी शासन उपलब्ध होने की अधिक सम्भावना है? जिन लोगों ने अमरीका के संवैधानिक इतिहास का अध्ययन किया है वे यह जानते हैं कि अमरीकी राष्ट्रपतियों को सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों ने बड़ी संवैधानिक चोटें पहुँचायी हैं और कभी चतुर राष्ट्रपतियों ने यह कोशिश की कि अपनी पसन्द के चहेते न्यायाधीशों की नियुक्ति करे तो ऐसा करने में उन्हें सीनेट की स्वीकृति लेनी पड़ी और यदि सीनेट में अन्य पार्टियों का बहुमत हुआ—जैसे कि अक्सर होता रहता है—तो अनेक बार ऐसे अवसर आये जबकि उन्हें अपने प्रस्ताव वापस लेने पड़े। राष्ट्रपति प्रणाली के सम्बन्ध में सबसे बड़ा तर्क यह है कि राष्ट्रपति देश के योग्य से योग्य व्यक्ति को बिना किसी चुनाव में खड़ा किये अपना मन्त्री बना सकता है चाहे वह प्रख्यात अर्थशास्त्री मैकनामारा हो या हार्वर्ड प्रोफेसर किंसिजर। लेकिन जो लोग राष्ट्रपति रीगन (प्रथम कार्यकाल) के मन्त्रिमण्डल निर्माण का तमाशा देख चुके हैं उन्हें यह देखकर कौतूहल हुआ होगा कि रीगन किसी साथी को अपने मन्त्रिमण्डलीय पद के लिए चुनते हैं और दूसरे दिन उन्हें सलाह दी जाती कि इस मन्त्री के विरुद्ध सीनेट में यह आरोप लगाया जायेगा कि इसकी कम्पनी का सरकार से कारोबार है या बीस साल पहले इन्होंने कोई ऐसी हरकत की थी जिसे आर्थिक अपराध कहा जा सकता था—तो या तो वे ही चुपके से अपना प्रस्ताव बदल देते या

¹ 52वाँ सविधान सभाधन (1985) दल-बदल पर प्रतिबन्ध लगाता है।

² Prem Shankar Jha, 'Presidential System has many Snags' *The Times of India*, New Delhi, Sep. 11, 1972

प्रस्तावित मन्त्री महोदय घोषणा कर देते हैं कि उनकी दिलचस्पी मन्त्री बनने की नहीं है। हम सभी जानते हैं कि अमरीकी राष्ट्रपति अपने किसी कार्यक्रम को वैधता प्रदान करने के लिए किसी कानून का मसविदा वहाँ की कांग्रेस में भेजते हैं और कभी प्रतिनिधि सभा और कभी सीनेट और कभी दोनों उसकी छीछालेदर कर उसे रद्दी की टोकरी में फेंक देते हैं। भारत को आणविक ईंधन देने के सम्बन्ध में सरकारी समझौते और राष्ट्रपति के आश्वासनों के बाद भी जो गति होती है उसे देखकर राष्ट्रपति पर हँसी आती है। बुडरो विल्सन बड़े लोकप्रिय राष्ट्रपति थे लेकिन वे अमरीका को इस बात के लिए राजी नहीं कर सके कि वह राष्ट्रसंघ का सदस्य हो जाये। राष्ट्रपति निवसन की जो छीछालेदर हुई वह भी किसी संसदीय लोकतन्त्र में किसी प्रधानमन्त्री की नहीं हुई।

राष्ट्रपति प्रणाली के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि राष्ट्रपति का कार्यकाल निश्चित होता है और निर्धारित समय से पूर्व विधायिका उसे आसानी से पदच्युत नहीं कर सकती, जिससे शासन में स्थायित्व आ जाता है। जबकि यह भी गौर करने की बात है कि अमरीका का कोई राष्ट्रपति आठ साल से अधिक पद पर नहीं रह सका। रूजवेल्ट ने इस प्रथा को तोड़ने की कोशिश की तो उनका मानसिक दबाव इतना अधिक रहा कि मस्तिष्क की शिरा फट गयी। भारत में जवाहरलाल नेहरू 18 वर्ष तक प्रधानमन्त्री रहे और जब तक जीवित रहते पदासीन रहते। श्रीमती इन्दिरा गाँधी भी वावजूद सारे सघर्षों और विरोधों के ग्यारह वर्ष तक प्रधानमन्त्री रह चुकी हैं और यदि उन्होंने स्वेच्छा से 1977 में मतदान न कराया होता तो उनका कार्यकाल और भी बड़ा हो सकता था। ब्रिटेन के इतिहास में तो और भी लम्बे कार्यकाल तक प्रधानमन्त्री रहे हैं।

अध्यक्षीय प्रणाली में इस बात की सम्भावना अधिक है कि विधायिका और कार्यपालिका विभिन्न विचारों की हो और कार्यपालिका जो कानून बनाना चाहे वह न बन सके या उसमें कोई अनावश्यक मीनमेख लग जायें। सीनेट द्वारा सन् 1919 में वासर्गिय सन्धि को अस्वीकार कर देना एक ऐतिहासिक घटना बन चुकी है। सन् 1789 से 1934 तक सीनेट के समक्ष 889 सन्धियाँ स्वीकृति के लिए प्रस्तुत की गयी जिनमें से उसने 682 सन्धियों को स्वीकार किया, 192 में संशोधन किया और 15 को अस्वीकार किया। राष्ट्रपति भी कांग्रेस द्वारा पारित विधेयक को अस्वीकार कर सकता है, वापस भेज सकता है, पर जो परिवर्तन चाहे उसे करा नहीं सकता है अगर कांग्रेस अपनी बात पर टिकी रहे। इस प्रकार आर्थिक और सामाजिक कानून को कार्यान्वित कराने में राष्ट्रपति प्रणाली जितनी कारगर हो सकती है, संसदीय प्रणाली उससे कहीं अधिक कारगर है। भारत के संसदीय इतिहास के अध्ययन से यह स्पष्ट होता है कि आज तक प्रधानमन्त्री और मन्त्रिमण्डल को संसद द्वारा किसी विधेयक को पारित कराने में कठिनाई का अनुभव नहीं हुआ। अमरीकी कांग्रेस ने राष्ट्रपति के सामने जितनी बाधाएँ उत्पन्न की हैं उतनी बाधाएँ भारतीय संसद द्वारा प्रधानमन्त्री के मार्ग में कभी भी प्रस्तुत नहीं की गयी। ब्रिटेन के सुविख्यात चिन्तक और सांसद रिचर्ड क्रॉसमैन के अनुसार, "वस्तुतः प्रधानमन्त्री का संसदीय वर्चस्व और नेतृत्व अमरीका के राष्ट्रपति के लिए ईर्ष्या का विषय होना चाहिए था।"

राष्ट्रपति प्रणाली के हिमायती इस तथ्य से भली-भाँति परिचित हैं कि इस पद्धति में शासित 90 प्रतिशत देशों में तानाशाही है और वे अलोकतान्त्रिक हैं। यह प्रणाली लोकतन्त्र की सामूहिक बुद्धि के सिद्धान्त को नकार सकती है। इस प्रणाली में निरकुश और स्वेच्छाचारी शासन की सारी सम्भावनाएँ विद्यमान होती हैं। एक तरह से यह प्रणाली राष्ट्रपतियों की सनक पर चलती है। इस प्रणाली में राष्ट्रपति को सामान्य स्थिति में भी वे अधिकार प्राप्त रहते हैं जिनकी ज़रूरत आपातकाल में पड़ सकती है। राष्ट्रपति प्रणाली के संविधान के अन्तर्गत राष्ट्रपति में शक्तियों के केन्द्रीयकरण की यह प्रवृत्ति अफ्रीकी और लेटिन अमरीका के कुछ देशों की घटनाओं से

आसानी से समझी जा सकती है। लेबनान से लेकर नाइजर, पेरू, अंगोला, ब्राजील, केमरून, चैंड, कांगो, इक्वोदोर, मिस्र आदि अनेक देशों में इस तरह की मिसालें मिलेंगी जहाँ राष्ट्रपति होने के वाद सविधान इस रूप में बदले गये जिसमें सारे अधिकार राष्ट्रपति में केन्द्रित हो गये। आज इन देशों में किसी न किसी रूप में तानाशाही का बोलबाला है।

बहुधा राष्ट्रपति प्रणाली के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है कि उसमें राष्ट्रपति योग्यतम विशेषज्ञ तथा कुशल प्रशासकों को मन्त्रिपद पर नियुक्त करने में सुविधाजनक स्थिति में रहता है। उसे स्वतन्त्रता रहती है कि अपने मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को विधानमण्डल के बाहर के लोगों से चुन सके। डॉ. लक्ष्मीमल्ल सिंधवी के अनुसार, “राष्ट्रपति पद्धति में योग्यता का अधिक सम्मान होगा ऐसा निश्चित रूप से नहीं कहा जा सकता, क्योंकि यह मूलतः राष्ट्रपति या प्रधानमन्त्री के स्वभाव और रुझान का प्रश्न है।” भारत में यदि प्रधानमन्त्री चाहे तो ससद से बाहर के किसी व्यक्ति को मन्त्री बनवा सकता है और छ. महीने तक वह बिना ससद का सदस्य बने भी उस पद पर कार्य कर सकता है। प्रधानमन्त्री चाहे तो योग्यता के आधार पर उसे राज्यसभा में मनोनीत करवा सकता है।

राष्ट्रपति प्रणाली से शासित होने वाले अनेक देश ऐसे हैं जो लगभग उन्हीं समस्याओं से जूझ रहे हैं जो भारत के लिए कठिनाई का कारण बनी हैं। यह आवश्यक नहीं कि उसकी वजह से ज्ञान, अन्तर्दृष्टि और राजनीतिक जीवन के नैतिक मानदण्डों में विकास हो ही। राष्ट्रपति पद्धति कोई जादू का करिष्मा भी नहीं है, यह तो केवल राजनीतिक सत्ता को व्यवस्थित करने का एक तरीका है। व्यवहार में राष्ट्रपति को चुनाव तन्त्र और राजनीतिक दलों पर शायद प्रधानमन्त्री से कहीं अधिक निर्भर होना पड़ेगा और ऐसी स्थिति में चाहे राजनीतिक ऋण चुकाने के लिए या चाहे अपने कृपा-पात्रों को लाभ देने के लिए, राष्ट्रपति पद्धति में भी, वह सब विवृतियाँ उभर आयेंगी, जो संसदीय पद्धति के लिए अपयश का कारण बनी हैं।

भारत में संसदीय प्रणाली की क्षमताएँ

डॉ. अप्पादोराय के अभिमत में वर्तमान संसदीय व्यवस्था को नष्ट करके नया भवन बना लेने से ही भारतीय लोकतन्त्र की ज्वलन्त समस्याएँ हल नहीं हो जायेंगी। सच्चाई यह है कि वर्तमान संसदीय प्रणाली में तीन स्पष्ट लाभ हमें उपलब्ध हो रहे हैं—प्रथम, भारत जैसे विशाल विविधता वाले देश में मन्त्रिमण्डल द्वारा विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व हो रहा है। द्वितीय, मन्त्रिमण्डल विधानमण्डल को नेतृत्व प्रदान करता है और तृतीय, सरकार लोकमत के प्रति उत्तरदायी बनी रहती है।¹

यदि हम अपनी शासन प्रणाली में कोई आधारभूत परिवर्तन की बात सोचे बिना ही युगीन परिस्थितियों और देश की सामयिक आवश्यकताओं के अनुरूप उनकी विवृतियों को दूर करने का प्रयत्न करें जिससे कि उसे अधिक सार्थक रीति से कार्यान्वित किया जा सके और वह अपेक्षाकृत अधिक स्थायित्व की वाहक बन सके तो विवेकजन्य पग होगा। इस सम्बन्ध में चार मोटे झुकाव दिये जा सकते हैं—प्रथम, ससद के निम्न सदन के प्रति मन्त्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त रखते हुए भी हम उपर्युक्त विधि द्वारा या लोकसभा के प्रक्रिया-नियमों में परिवर्तन करके यह निर्धारित कर सकते हैं कि मन्त्रिमण्डल का कुछ न्यूनतम कार्यकाल होगा। जब किसी मन्त्रिपरिषद् का एक बार विधिवत् निर्माण हो जाये तथा सदन का बहुमत उसे स्वीकार कर ले, तब एक निश्चित समय तक—उदाहरण के लिए, दो वर्ष तक—उसे ‘अविश्वस-प्रस्ताव’ या ऐसे ही अन्य उपायों द्वारा अपदस्थ नहीं किया जा सकेगा।² यदि अन्य किसी सरकारी

¹ *The Hindustan Times*, April 28, 1968.

² डॉ. सुभाष काश्यप : भारतीय सविधान की क्षमताएँ, दिनमान, जुलाई 26, 1970 पृ. 29।

